



CIEGER ANDRÁS

„Királyi demokrácia”

*Szabadságjogok a magyar liberálisok reformterveiben 1867 után**

Reformláz és kiábrándulás

Bárhogy ítélték is meg egykorúan az 1867-es kiegyezés tartalmát és a nemzet sorsára gyakorolt hosszabbtávú hatásait, csak kevesen voltak azok, akik kétségbe vonták, hogy – az ellenzéki Schvarcz Gyula szavaival élve – „a Gondviselés ismét kezébe adta az önrendelkezés jogát e nemzetnek az államéletben”.¹ Még az emigrációjában a kiegyezés ellen haláláig tiltakozó Kossuth Lajos szűkebb környezetéből is többen döntöttek úgy, hogy hazatérnek, és tevőlegesen próbálnak beleszólni a hazai belpolitika menetébe, illetve a modern polgári állam politikai-hatalmi intézményeinek és jogrendszerének a kialakításába.

A vonatkozó források áttekintése után nyugodtan mondhatjuk, hogy szinte az egész politikai elit és a politikára figyelő közvélemény reformlázban égett, hiszen hosszú évszázadok után most kínálkozott először – 1848–1849 zaklatott hónapjait nem számítva – politikai lehetőség és elegendő idő arra, hogy a magyar vezetőréteg kezébe vehesse az ország irányítását, és saját elképzelései szerint alakíthassa át az állam intézményeit. Természetesen e törekvés hosszú előzményekre nyúlik vissza: gondolunk itt mindenekelőtt a 18. század utolsó harmadától megjelenő államelméleti koncepciókra, illetve az 1830–1840-es évek országgyűléseinek nagy reformvitáira. Ez utóbbi azért is különösen fontos témánk szempontjából, mert a következő néhány évtized politikai elitje lényegében e vitákon keresztül szocializálódott, és az akkor megfogalmazott érvek és ellenérvek, javaslatok, tervezetek e nemzedék közös tudásává váltak.

A nekibuzdulás 1867 táján valóban nagy volt: ezt már a kiegyezést közvetlenül megelőző évek tekintélyes nagyságú röpirattermése is előrevetítette. A tervkovácsok akkor még elsősorban Ausztria és Magyarország államjogi viszonyával és az ún. közös ügyek kezelésével kapcsolatban foglalmaztak meg elgondolásokat. A politikai szerkezet átalakításának jogi alapjául szinte mindenki a *Pragmatica Sancti*ót és az 1848-as áprilisi törvényeket fogadta el.² Míg az 1723-ban becikkelyezett rendi egyezségből levezetett érvelés az Ausztriához való viszonyt volt hivatott rendezni, addig az 1848-as törvények a belső államszervezet alapintézményeit szabályozták, gyakran ideiglenes jelleggel. A korábbi törvényes alapokhoz való

* Az itt olvasható tanulmány egy hosszabb kutatás részeredménye, amely a modern alkotmányosság és a modern állam koncepcióinak befogadását és megvalósítását vizsgálja a 19. századi Magyarországon. A tanulmány „Az identitás történetének térbeli keretei: civilizáció, nemzet, régió, város” kutatási program keretében készült (MTA TKI–ELTE Atelier). Köszönöm Deák Ágnesnek, Gergely Andrásnak, Pajkossy Gábornak és Schlett Istvánnak a szöveghez fűzött észrevételeit.

¹ Schvarcz Gyula: *Államintézményeink és a kor igényei*. Budapest, 1879. 498.

² Deák Ágnes: „Kiegyenlítési program-kovácsaink”, 1861–1865. Századok, 139. évf. (2005) 3. sz. 695–732.

visszatérés követelése (az osztrák jogeljátszási teóriával szemben) az egész magyar politikai elit központi stratégiája lett, nem kis részben Deák Ferenc kibontakozási programja nyomán. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az e törvényekre alapozott konkrét cselekvési tervek egybevágtak volna. Ugyanúgy e törvényi keretekre hivatkoztak (és kellett, hogy hivatkozzanak) azok, akik az 1848-ban elért vívmányok markáns bővítéséről gondolkodtak, mint azok, akik éppen megszorításukat, illetve egyes kodifikált intézmények teljes mellőzését fontolgatták. Deák híve, Eötvös József például még a kiegyezés küszöbén is vallotta, hogy a merev ragaszkodás az 1848-as törvényi állapotokhoz egyfelől gúzsba köti, másfelől hamis alapokra helyezi az új rendszert: „Fő bajunk a hamis kiindulási pont, melyet Deák választott, midőn a jog-continuitás elvét állítá fel s az emberekkel elhitette, hogy minden további lépésnek előfeltétele a restitutio in integrum, azaz egy lehetetlenség. [...] oly dolgoknak, melyek feltarthatatlanok színét akartuk feltartani s midőn a jelennek tagadhatatlan szükségait kielégíteni iparkodánk, egyszersmind azon jurisfictionhoz [jogi fikcióhoz] ragaszkodtunk, hogy minden, mi által új helyzetünk szükségének megfelelőnk, semmi egyéb, mint a réginek restaurációja.” Azt azonban Eötvös is kénytelen elismerni, hogy Deák politikája sikeres volt, „mert teljes meggyőződése, hogy az, mi a 67-es munkálatban felállított, soha más úton nem fogadtatott volna el”.³

Az 1867 előtt keletkezett programtervekben – 1848 örökségeként – közös elemként az önálló magyar országgyűlés, a felelős kormány, a vármegyei önkormányzat és a magyar királyság területi integritásának visszaállítása szerepelt. E követeléseket a hosszú alkudozási folyamat nyomán megszületett kiegyezési törvények és a hozzájuk kapcsolódó rendeletek valóra váltották. A politikai intézményeket összefűző jogi és hatalmi viszonyrendszer kidolgozása, illetve általában az állam működését és a társadalom életét meghatározó modern polgári alkotmányos rend kialakítása azonban az 1867-ben hatalomra került liberális elitre várt.

A modern államépület berendezéséről sokszólamú politikai és szakmai vita kezdődött. Egyre-másra alakultak a jogi folyóiratok és egyletek, 1870-ben került sor az első országos jogászyűlésre is, amely tizenhárom jogi reformkérdést tűzött napirendjére. Sorra jelentek meg a külföldi politikai intézményeket és törvényi szabályozást ismertető szemlecikek, fellendült a friss külföldi államelméleti munkák és különféle vitairatok fordítása, továbbra is virágzott a hazai röpirat-irodalom. Az újságokon és a képviselőházi irományokon keresztül a közvélemény folyamatosan értesülhetett arról, hogy a kormányzat lázasan dolgozik számos fontos törvényjavaslat előkészítésén, valamint egymást követték a különböző miniszeri szakértekezletek (ankétok) is, amelyek arra voltak hivatva, hogy az adott szabályozandó terület szakértőinek véleményét kikérjék, és lehetőség szerint valamiféle közös álláspontot alakítsanak ki. Az ellenzék sem volt rest, a számára lényeges témákban önmaga is dolgozott ki törvénytervezeteket, és különféle elképzeléseivel – rendszerint országgyűlési határozati javaslatok formájában – ostromolta a Deák-párti kormányokat. Ha pedig ez kevésnek bizonyult, akkor egy-egy kérdés törvényi szabályozása érdekében társadalmi mozgalmat (például aláírásgyűjtéses petíciókat) kezdeményezett. Ugyancsak hallatták a hangjukat a vármegyei közgyűlések is, amelyek rendszerint feliratok útján közölték véleményüket a kormányzattal, de arról is van tudomásunk, hogy minden díjazás nélkül, magánszemélyek is készítettek törvénytervezeteket (1848-ban a Deák vezette igazságügyi minisztérium erre egyenesen körlevélben szólította fel a honpolgárokat, 1869-ben pedig egy ellenzéki határo-

³ Báró Eötvös József: *Naplójegyzetek – Gondolatok (1864–1868)*. Közzéteszi Lukinich Imre, Budapest, 1941. 224., 226. (1867. febr. 10-i bejegyzés)

zati javaslat pénzjutalomban kívánta részesíteni a jogszabályalkotással vesződő polgárokat⁴).

A kormányzat és a politikai elit kodifikációs programja nagyra törő volt: rövidtávú terveik között szerepelt a polgári- és a büntetőtörvénykönyv megalkotása, az igazságszolgáltatás szervezetének szabályozása és kiépítése, a szabadságjogok rögzítése önálló törvényekben, a helyi közigazgatás vagy például a főrendiház reformja, az oktatási és az adórendszer átalakítása, a honvédelem megszervezése stb. Lényegében az államélet teljes jogi átalakítására vállalkoztak. E programot azonban úgy kellett megvalósítani, hogy egyszerre kellett küzdeni az állam (a központi kormányzat) mozgásterének kibővítéséért, illetve védeni az államot a túlzott feladatvállalástól, ráadásul folytonosan szem előtt tartva a kiegyezéses közjogi rendszerből fakadó jogi és politikai korlátokat.⁵ A későbbi korokból visszatekintve a liberális kormányok teljesítménye látványos: már a kormányzás első (teljes) évében, 1868-ban kimagasló számú törvény (58) született, amit 1871-ben sikerült még feljebb tornászni (68), ugyancsak jelentős volt a rendeletek száma (az igazságügyi minisztérium bizonyult a legszorgosabbnak).⁶ Az egymást követő Deák-párti kormányok kiépítették a polgári igazságszolgáltatás többszintű rendszerét, megalkották a közigazgatási, a népoktatási, a nemzetiségi, a katonai törvényeket stb. Mégis, ha a kortársak értékelését olvassuk, azok pártállástól függetlenül szinte egyöntetű csalódással tekintenek vissza az 1867 és 1875 közötti időszakra. Az ügyvéd, szaklap-szerkesztő így látta: „Az 1867. évben célba vett munka: Magyarországból jogállamot teremteni, behozni mindazon intézményeket, melyek a szabadelvű haladás és jogfejlődés vívmányai – nemhogy nem sikerült, sőt igazságügyünk s egyáltalában joghaladásunk szomorúbb jövőnek néz elé, mint valaha. Oly tömérdek kodifikáció, annyi enqueteirozások, szakférfiak külföldön való megutaztatása, bizottsági viták, parlamenti discusszioknak eredményeül a mai állapotok szolgálnak. Semmi, de semmi sem jelzi a magyar jogviszonyok valódi haladását tizenhárom év alatt. A vívmányok csak papíron állnak, hanem a nemzet közkincsévé nem váltak.”⁷ Az ellenzéki politikus ekképp vélekedett: „Sem negyvennyolcadiki, sem újabb törvényhozásaink nem hozzák összhangzatba államintézményeinket a kor igényeivel.” „Tíz év folyt azóta le. Gyarló módra szervezkedtünk. Roszszul gazdálkodtunk. Csaknem tönkre tettük fönnén hirdetett politikai érettségünk hitelét a művelt külföld, sőt saját magunk előtt.”⁸ A Deák-párti kormányzat meghatározó tagja, a volt pénzügyminiszter pedig ezt írta: „Képesek voltunk-e a magyar államot az alkotmányosság és a rend követelményei szerint szervezni? Nem követtünk-e egyben-másban hibás irányt? Úgy hiszem, mindnyájunkat terhel kisebb-nagyobb mérvben az elkövetett hibák és mulasztások tudata, mert nagy az ellentét 7 év előtti várakozásaink és a jelenlegi helyzet közt [...] Ha jegyzeteimet tekintem, melyeket a nevezetes 1867. évről, a koronázás és a kiegyezés sikeres keresztülvitelének évéről tettem: minden sorukban a jövő iránti reményt és

⁴ Dietrich Ignác törvényjavaslata az igazságügy körébe tartozó törvénykönyvek és kisebb törvények alkotásáról. *Az 1869-ik évi ápril hó 20-dikára hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőház – Irományok.* Pest. 1869. 62. szám 1. köt. 186.

⁵ Minderről bővebben például Cieger András: *A hatalomra jutott liberalizmus és az állam a dualizmus első felének magyar politikai gondolkodásában.* Századvég, 2001. Tavasz, 20. sz. 95–118.; Schlett István: *A kormányzó liberalizmus sajátosságai Magyarországon 1867 után.* Kommentár, 2. évf. (2008) 1. sz. 44–55.

⁶ Rudai Rezső: *A magyar kormányok szerkezete (1867–1938).* Közigazgatástudomány, 1. évf. (1938) 305–328.

⁷ Kun László: *A magyar igazságügyi kormányzat. Horváth Boldizsártól Pauler Tivadarig.* Budapest, 1880. 5.

⁸ Schvarcz: *Államintézményeink,* 498–499.

az életképességükbe vetett bizalmat látom nyilvánulni [...] Haladt-e szellemileg, felvirágzott-e anyagilag az ország? Az eredmények nem adnak e kérdésekre kedvező választ.”⁹

A kritikusok egy része egész pontosan meg is nevezte a bajok forrását: a liberális eszmérendszer tették meg bűnbaknak. „Hogy a liberalizmus nem államalkotó princípium, ezt föllötte könnyű belátni, csak oly állam veheti fel magába, tűrheti el, amely már van, létezik, mely biztosan érzi a földet talpa alatt. De volt-e ily magyar állam, midőn a nemzet szuverenitását visszanyerte, léteztek-e amaz objektív létföltételek, melyek nélkül állam nincs? Mindent alapjából kellett újra teremtenünk. [...] Liberális elvekkel államot alkotni nem lehet, ha azok konzervatív alapra nem támaszkodhatnak...” – szögezte le Concha Győző.¹⁰ Asbóth János pedig, csalódva az elit teljesítményében, a liberális eszmék hangoztatása helyett a működőképes magyar állam megteremtését követelte: „Bármi melegen dobogjon szíve a szabadelvű reformért, a szabadság józan és igaz barátja – és azok akarunk lenni mi is – kénytelen beismerni, hogy ily viszonyok közt nem ezen a téren keresendő az államférfi feladatai és nem e téren várhatók sikerei [...] a mai bukás nem fényes, sem nem nagy-szerű. Nem tapsol senki. Jó, ha nem nevetnek rajtunk. A nemzet desillusionálva van [...] Az ideológok kora lejárt. A nemzet egyebet kíván. Az ámitók, a gyámoltalan ábrándozók, a könnyelmű dilettánsok helyett államférfiakat...”¹¹

A jelen tanulmányban mi nem a csalódás lélektani körülményeit elemezzük, hanem azt kívánjuk feltérképezni, hogy mi lett a kritikusok által gyakran felemlített számos nagy jogállami reformelképzelés sorsa.¹²

A szabadságjogok katalógusa

Az egyéni és politikai szabadságjogok biztosítása a hazai liberális hitvallásnak is sarkalatos részét képezte. Nem volt olyan magyar szabadelvű politikus, aki ne ismerte volna például a híres francia és amerikai jognyilatkozatokat, alkotmányszövegeket, és ne vallotta volna magáénak a törvény előtti egyenlőség elvét, az emberi méltósághoz vagy az otthon szentségéhez való jogot, a sajtó-, a vallás-, a gyülekezési és egyesülési, illetve például a véleménynyilvánítás szabadságának nemes eszméjét.¹³ A 18. század utolsó harmadától kezdve e témák – részben a felvilágosodás eszmei, részben a jözeфинизmus gyakorlati hatására – a hazai politikai diskurzus központi kérdései voltak, az emberi jogok ügyével foglalkoztak már az 1791-ben és 1827-ben kiküldött országgyűlési deputációk, majd pedig a reformkori diéták, különösen pedig az 1843–1844-es országgyűlés. E munkálatok során készült el például 1842–1843 folyamán a Deák Ferenc és Szalay László neve által fémjelzett büntetőkódex-javaslat. Ez utóbbi átfogó büntetőjogi törvénytervezet elkészítésekor behatóan tanulmányozták például a francia *Code Napoléont*, több német és amerikai állam büntető törvényeit és tervezeteit, illetve kikérték a heidelbergi jogászprofesszor, Karl Mittermaier tanácsait

⁹ Lónyay Menyhért: *Közügyeinkről*. Budapest, 1873. 1–2.

¹⁰ Bírálat Grünwald Béla Közigazgatásunk és a szabadság című munkájáról (1876) In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati*. Budapest, 1928. 1. köt. 149–150.

¹¹ Asbóth János: *A magyar konzervatív politika*. Budapest, 1875. (2. kiadás) 29–30., 32.

¹² E tanulmányban terjedelmi és tartalmi okokból elsősorban a rendészeti kérdésekkel kapcsolatos szabadságjogok tanulmányozására vállalkozunk.

¹³ A legfontosabb alkotmányszövegek (például amerikai, belga, francia) 1867-től már magyar nyelven is olvashatók voltak: *Alkotmányok gyűjteménye*. Ford. Jánosi Ferenc 1–2. köt. Pest, 1867. Ugyancsak ebben az évben látott napvilágot a francia *Code Pénal* (1810) magyar fordítása is: *A francia büntető törvénykönyv*. Ford. Németh Antal. Sopron, 1867.

is.¹⁴ Bár az 1843-ra megalkotott törvényjavaslat elfogadásához nem sikerült megszerezni sem a főrendek, sem a király támogatását, mégis az évszázad folyamán mindvégig fontos hivatkozási pont volt, a lefolytatott viták tanulságai pedig elraktározódtak a magyar szabadelvű politikusok fejében.

A politikai rendszer új alapokra helyezését Európa sok más országához hasonlóan Magyarországon is az 1848-as forradalmak kényszerítették ki. Fontos azonban kiemelni, hogy a magyar alkotmányfejlődés sajátosságaként a modern magyar polgári államrendszer kiépüléséhez az utolsó rendi országgyűlés biztosított törvényes kereteket, kifejezve ezzel a jogfolytonosságot és erős legitimitást szolgáltatva az újonnan megteremtett politikai berendezkedésnek.¹⁵ A politikai elit a forradalmi események közepette tudatosan nem vállalkozott a nyílt és teljes körű alkotmányozásra, csak a politikai intézményrendszer ideiglenes szabályozására. Az alkotmányozási munkát a következő, immár népképviselői országgyűlésre kívánta hagyni. Az 1848 tavaszán elfogadott törvények – a sok tisztázatlanság és ideiglenes szabályozás ellenére – számos, a személyes és a politikai szabadságjogokkal kapcsolatos rendelkezést rögzítettek. Bár a hazai szakirodalom egy része szerint a törvények nem deklarálták általános érvénnyel a jogegyenlőséget, mind az Előbeszéd, mind pedig az erdélyi 1848. évi 1. törvénycikk egyértelműen utalnak a jogalkotói szándékra: „az ország és az ahhoz kapcsolt részek karai és rendei [...] nem késték [...] figyelmüket azokra fordítani, miket az összes magyar népnek jogban és érdeken egyesítése [...] megkívánt”, valamint „a testvér Magyarhonban minden lakosok jogegyenlősége kimondva és életbe léptetve van, ugyanazon módon itt is, a hazának minden lakosaira nézve, nemzet-, nyelv- és valláskülönbőség nélkül, örök és változatlan elvül elismertetik”. A jogegyenlőség gyakorlati megteremtését szolgálta továbbá a mindenkire egyenlően vonatkozó adózási rendszer, a közteherviselés megteremtése, illetve a rendi privilégiumok lebontása (például a nemesi adómentesség és a parasztságot sújtó szolgálatok eltörlése, 1848: 8-9. tc.) és a nemesi bíraskodás (úriszék) megszüntetése (1848: 9. és 11. tc.). Sarkalatos törvényeink határozottan hitet tesznek továbbá a sajtószabadság (1848: 18. tc.), a tanszabadság (1848: 19. tc.) és a vallásszabadság (1848: 20. tc.) elve mellett. Igaz, ez utóbbi ekkor még csak a keresztény felekezetűekre (az ún. bevett vallásokra) terjedt ki. A szabadságharc végnapjaiban azonban sor került az izraelita vallásúak politikai és jogi egyenlőségének kimondására is (1849. évi 9. tc.).¹⁶ Ugyancsak a jogegyenlőség eszméje érhető tetten az 1849 júliusában elfogadott nemzetiségi törvényben (1849: 8. tc.). E törvény elismerte a nemzetiségek jogait a nyelvhasználat, az

¹⁴ A nemzetközi hatásokról például: Pulszky Ferenc: *Visszaemlékezések a büntető-törvénykönyv kidolgozására kiküldött bizottság munkálataira. 1842–43.* Jogtudományi Közlöny, I. rész, 1890. nov. 21. 47. sz., 369–370., II. rész 1890. dec. 12. 50. sz., 393., III. rész 1891. jan. 23. 4. sz. 25–27.; Mittermayer, Karl: *A magyar büntető-törvénykönyvi javallatról.* Pest, 1843.; újabban pedig Kajtár István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai.* Budapest–Pécs, 2003.

¹⁵ A magyar történettudomány Deák István nyomán találóan a „törvényes forradalom” kifejezést használja e jelenség leírására. Lásd Deák István: *Kossuth Lajos és a magyarok 1848–49-ben.* Budapest, 1983. (eredeti angol címe: *The Lawful Revolution*)

¹⁶ Mindehhez: Sándorfy Kamill: *Törvényalkotásunk hőskora. Az 1825–1848. évi reformkorszak törvényeinek története.* 2. kiad. Budapest, 1936.; Csizmadia Andor: *Törékvések az emberi és polgári jogok biztosítására és büntetőjogi védelmükre a reformkori Magyarországon.* In: uő.: *Jogi emlékek és hagyományok.* Budapest, 1981. 361–383.; Kecskeméti Károly: *Szabadságjogok a Magyar liberálisok reformterveiben (1790–1848).* Aetas, 15. évf. (2000) 1–2. sz. 301–323. A dualizmus korának szabályozását összegzően áttekinti Pecze Ferenc: *A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848–1918.* In: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Szerk. Pölöskei F. – Ránki Gy. Budapest, 1981. 223–274.; Péter László: *Staat und Staatsbürger.* In: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918.* Band VII/1. Hrg. H. Rumpler – P. Urbanitsch. Wien, 2000. 366–392.

önkormányzati igazgatás, az oktatás és a hitélet területén. A „haza nem magyar ajkú polgárainak bővebb megnyugtatóására” a szegedi országgyűlés határozata kimondja, hogy „a magyar birodalom területén lakó minden népiségek nemzeti szabad kifejlődése következőkben ezennel biztosítottatik.”¹⁷

A teljességhez azonban az is hozzátartozik, hogy a sok tekintetben ideiglenesnek szánt áprilisi törvények nem deklarálják például a házbéke jogát vagy a levéltitok sérthetetlenségét, és nem foglalkoznak a személyes szabadság védelmével, de a gyülekezési és egyesülési jog szabályozásával sem. Minden bizonnyal e kérdések jelentős részét a büntető törvénykönyvben kívánták rendezni. A magántulajdon szentségének kimondását is csak közvetett módon teszi meg a miniszterek felelősségével foglalkozó 1848. évi 3. törvénycikk.¹⁸

A hiányos szabályozás mindenekelőtt a nyugodt törvényhozási munka lehetetlenségéből és a jogalkotás ideiglenes jellegéből fakadt, illetve akadtak olyan jogelvek, amelyek külön kodifikálását nem tartották szükségesnek, hiszen levezethetőnek vélték az alkotmányos tradíciókból és az áprilisi törvényekből. Végül néhány esetben pedig óvatosan kikerülték az egyértelmű fogalmazást: az új politikai vezetés a politikai átalakulás ügyét és annak társadalmi támogatottságát (például a magyar nemesség részéről) nem kívánta veszélyeztetni olyan vitás ügyek azonnali kodifikálásával, amelyek a liberális tábor megosztását eredményezhették volna.

1867-ben kézenfekvőnek tűnt a jogállami építkezés kiteljesítése a reformkorban lerakott alapokat folytatva. Már csak azért is, mert az egyén, illetve a közösség szabadságának elvi kérdései (elsősorban J. S. Mill nyomán) élenként foglalkoztatták a hazai politikai gondolkodást. Ennek ellenére e területtel kapcsolatban is negatív kritikákat olvashatunk: „A politikai szabadságok a jelen században végleges diadalt arattak. Az egyéni szabadság ellenben, pedig létezhetnék a politikai elnyomás mellett is, csaknem mindenütt, s így Magyarországon is elmaradt a liberalizmus nagy vívmányai mögött. Elmaradt a közjog lehangzatosabb chartáinak dacára.”¹⁹ Az Európától való fokozatos lemaradásra az osztrák törvényhozás szolgált a legközvetlenebb példával: az 1867. évi decemberi alkotmány egyik alaptörvénye (1849-es alkotmányozási előzményekre támaszkodva) húsz pontban rögzítette a szabadságjogok katalógusát, 1873-ban pedig elfogadásra került a bűnvádi perrendtartást szabályozó kódex (például a letartóztatás, a kihallgatás, a házkutatás szabatosan körülírt módozatairól). „Az egyéni szabadságnak Ausztriában is vannak szabadelvűi biztosítékai. Igen, azon Ausztriában, melynél Magyarországot mindig – és joggal – szabadabb elvűnek tartotta,

¹⁷ Bővebben: Miskolczy Ambrus: *Szemere Bertalan napja: 1849. július 28.* Aetas, 13. évf. (1998) 2–3. sz. 143–158. A későbbi nemzetiségi törvény (1868. évi 44. tc.) keletkezéséről lásd például: Katus László: *Egy kisebbségi törvény születése.* Regio, 4. évf. (1993) 4. sz. 99–128.; Péter László: *Az 1868: XLIV. tc. „A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában” és a törvényhatóságok hivatalos nyelve.* In: uő.: *Az Elbától keletre.* Budapest, 1998. 264–274.; *A nemzetiségi törvényjavaslat országgyűlési vitája, 1868.* Vál., szerk. Schlett István. Budapest, 2002.

¹⁸ 1848. december 14-én Kossuth indítványozta a képviselőházban, hogy Deák Ferenc igazságügyi miniszter „csinálja meg a büntető codexet, összekötve az esküdtszéki institutio behozatalával”. *Deák Ferenc beszédei.* Kiadja Kónyi Manó, 2. köt. Budapest, 1897. 237.. A magántulajdon szentségének nyomatékos kimondását a konzervatívok szorgalmazták, erről törvényjavaslatot is beadtak 1848 augusztusában. Lásd: Beér János – Csizmadia Andor (szerk.): *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés.* Budapest, 1954. 662.

¹⁹ Beksics Gusztáv: *Az egyéni szabadság Európában és Magyarországon.* Budapest, 1879. (előszó)

s tartja a világ. [...] És ez az Ausztria fel merte állítani már 1873-ban az egyéni szabadság szabadelvű biztosítékait, míg nálunk e garanciák még mai nap is teljesen hiányoznak.”²⁰

A reformkori előzmények és az 1867-ben elhangzott ígéretek ismeretében a késlekedés valóban feltűnő, az okok viszont csak nehezen deríthetők fel.²¹

A fordulat évei

A magyar liberálisok elbizonytalanodása és a reformlendület megtorpanása természetesen nem köthető egyetlen dátumhoz, mégis az indokok közül sokat megvilágít egy 1869. március 25-én tartott minisztertanácsi értekezlet. Az Andrássy-kormány feszült hangulatú tanácskozására a kiegyezést követő első országos képviselőválasztás utáni napokban került sor. Mind az ellenzék, mind a kormánypárt politikusai számára világos volt, hogy nem csak a kormányzó elit teljesítményéről, hanem lényegében a kiegyezési rendszer egészéről is véleményt mondtak ekkor a választók (hiszen 1867-ben elmaradt a kompromisszumot legitimáló népakarat kifejezése). Éppen ezért különösen kellemetlenül érintette a kormányt, hogy mintegy hatvan, korábban a Deák-párt kezén lévő kerületben vereséget szenvedtek jelöltjei, és számottevően nőtt a kiegyezést elutasító szélsőbal párt mandátumainak száma. Ráadásul elterjedt a Deák-párton belül, hogy az ellenzék kampányát Bismarck szövetségi kancellár titkos pénzekkel támogatta, hogy így is gyengítse az Osztrák–Magyar Monarchia pozícióját.²² A lehangoltságot tovább növelte, hogy a kormány egy tagja, Gorove István földművelés-, ipari és kereskedelmi miniszter is megbukott addigi kerületében. A minisztertanács kezdetén ezért Gorove bejelentette lemondási szándékát a miniszteri tisztségről, ami hosszas – nem jegyzőkönyvezett – vitát váltott ki. A kormány tagjai egyöntetűen elleannezték Gorove szándékát, érveik között egyaránt megtalálhatók a párt és a kormány érdekeire, illetve a parlamentarizmusra és a kiegyezési rendszer védelmére vonatkozó érvek: „Erre Eötvös szólalt fel. Kiemelte mindenk előtt, hogy ez nem személyes kérdés, de pártkérdés és az összes ministeriumnak kérdése, meg van győződve arról, hogy ha most Gorove lemondana, az által gyöngytené a ministeriumot, mi mindenk felett megfontolandó kérdés; előadja tovább hogy ily eljárás nem is volna megegyeztethető az alkotmányos elvekkel, miután az alkotmányos ministerium és minden alkotmányos minister nem egy választókerület[nek], de az ország többségének kifolyása [...] Horvát hasonló értelemben nyilatkozott, jelezvén azt, hogy nem csak az országgyűlést, de a parlamentarizmust kell megmenteni,

²⁰ Beksics: *Az egyéni szabadság*, 46. Ehhez lásd Melichar, Erwin: *Az 1867. évi decemberi alkotmányban biztosított szabadságjogok és a bírói gyakorlat*. In: Csizmadia Andor (szerk.) *Jogtörténeti tanulmányok* 2. Budapest, 1968. 173–192. Az 1867-es osztrák alaptörvényeket közli például Bernatzik, Edmund: *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Leipzig, 1911. A magyar közvélemény is értesülhetett az osztrák decemberi alkotmány tartalmáról, mert *A Hon* – a magyar szakirodalom állításával szemben – mind a hat alaptörvényt közzétette magyar fordításban: 1867. dec. 29. (299. sz.), dec. 31. (300. sz.), 1868. jan. 1–5. (1–4. sz.) és jan. 10. (7. sz.)

²¹ Schlett István álláspontja szerint a késlekedés egész egyszerűen azzal magyarázható, hogy a 19. század második felében a pragmatikusabbá váló liberalizmus – itthon és külföldön egyaránt – nem érezte már korproblémának a szabadságjogok ügyét. „A magabiztosságát visszanyerő liberalizmus azonban ezen újabb válságáig, lényegében a századfordulóig – és nem csak Magyarországon – ignorálta e kérdéseket [...] E kérdéseknek nem volt aktualitásuk; a politikai gondolkodás viszont a kor problémáira irányul.” Schlett István: *A liberalizmus újrafogalmazása Magyarországon 1849 után*. Politikatudományi Szemle, 3. évf. (1994) 4. sz. 26. Tanulmányunkban igyekszünk e problémáról árnyaltabb képet rajzolni, többféle lehetséges magyarázat megfogalmazásával.

²² Bismarck akciójának háttéréről: Diószegi István: *Bismarck és Andrássy. Magyarország a német hatalmi politikában a XIX. század második felében*. Budapest, 1998. 42–50.

a választókerületek közt különbséget nem kell tenni, ha bármely választókerületben választatik meg [újra] Gorove, akkor bátran megtarthatja tárcáját. Wenckheim, Bedekovich, Mikó és én [Lónyay] hasonló értelemben nyilatkoztunk.” Andrássy miniszterelnök véleménye az volt, hogy „a jelenlegi kormánynak nem szabad lemondani, sem magát gyengíteni, gyengeség és gyávaság volna, ha midőn 60–70 többségről rendelkezik, feladná a tért; méltán azzal vádolhatna akkor a történelem, hogy a kiegyezés és concessiók terére és ezen rendszer megállapításába belevittük a királyt, és azután a megszilárdulás munkájától elrettenve magunk adjuk át a gyeplőt nem a balpártnak, hanem a reakciónak. Miniszterelnök meg van arról győződve, hogy az eddig követett eljárás célszerű volt; két évig respectáltuk a létező törvényeket és az alkotmányosságnak elvét egész a gyámságig; most midőn a tapasztalás arról győzött meg, hogy léteznek hibák, azokat a létező többséggel orvosolni kell. Belátja, hogy a kormánynak feladata kezdeményezni az orvoslást és a létező bajokat megszüntetni.”²³

Bár Gorovét végül egy másik kerület megválasztotta, és tagja maradt a kormánynak, mégis a „létező bajok” súlyosak voltak. A kiegyezést követő évek társadalmi-politikai megmozdulásai folyamatosan azt jelezték a kormányszatnak, hogy jelentős erők utasítják el az új politikai rendszert. Gondoljunk csak az emigráns Kossuth nagy népszerűségére és hazaküldött nyílt leveleire, amelyekben morálisan kétségbe vonta a kiegyezés jogosságát. Deákot a nemzet megtévesztésével, az 1848-as vívmányok feladásával vádolta meg. Az volt a véleménye, hogy hamisak a legitimáló elvek, állalkotmányosság létezik csak Magyarországon és Ausztriában, amelyek nem tartós nyugalmat, hanem széthúzást, újabb ellenségeskedést hoznak a birodalom népeire. Kossuth a kiegyezés megkötésében a nemzet halálát látta. A baloldal ezt az üzenetet gyakorlati akciókkal tovább nyomatékosította: az 1848-as törvények teljes visszaállítását követelő politikai egyletek, az ún. demokrata körök szervezésébe fogott, illetve komoly szerepet játszott néhány, a központi kormányszattal szembe forduló megye (például Heves, Pest) tiltakozásának az irányításában. Az ellenzéki politikusok kortesbeszédei, ígéretei pedig több megyében (például Somogy, Tolna, Csanád, Békés, Csongrád, Baranya, Fehér) hozzájárultak földosztó parasztmozgalmak kialakulásához.²⁴

A bajok azonnali kezelése meglehetősen radikális volt: a központi kormányszat igen élesen reagált a kiegyezést megkérdőjelező törekvésekre. A demokrata köröket – jogszabályi alap nélkül – betiltotta, a rebellis megyék önkormányzatát felfüggesztette, és élükre királyi biztosokat nevezett ki, a Kossuth leveleit közreadó Magyar Újság szerkesztője ellen pedig sajtópert kezdeményezett. A börtönben meghalt Böszörményi László temetésére éppen 1869. március végén került sor. Mindez persze egyáltalán nem kedvezett a kormányszat megítélésének. A politikai rendszerbe vetett bizalmat tovább rombolta egy ősszel kibontakozó (korlátozott méretű) pénzügyi válság és ennek nyomán számos frissen alapított részvénytársaság csődje. Andrássy miniszterelnök állítólag ekkoriban úgy nyilatkozott pártjá-

²³ Ugyan fennmaradt e minisztertanács jegyzőkönyve [Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban: MOL) K. 27. Mtj. 1869. márc. 25.], ám az említést sem tesz erről a napirendi pontról, mivel „a magyar ministertanácsnál behozott szokás, hogy a legfontosabb kérdések rendszeresen jegyzőkönyv nélkül tárgyaltnak és így a tanácskozás kezdetén magunk voltunk, s annak eredménye jegyzőkönyvbe nem is vétetett fel.” A vita Lónyay Menyhért naplójából (1869. március 25-ei bejegyzés) rekonstruálható (MOL Filmtár 37155).

²⁴ Erről bővebben Pölöskei Ferenc: *Az 1868-as alföldi parasztmozgalom*. Századok, 90. évf. (1956) 3–4. sz. 616–656.

ban, hogy „a népnek 9/10 része ellenünk, az értelmiségnek pedig 9/10 része mellettünk van ugyan, de a teret napról-napra veszítjük lábaink alól.”²⁵

Úgy véljük, hogy az imént vázolt politikai kontextus erősen befolyásolta a szabadságjogok kodifikálásának menetét. A rendszer bizonytalan legitimitációja, a kormányzati hatalom viszonylagos gyengesége, a társadalmi tiltakozástól való félelem és 1867 védelme nem a szabadságjogok mind szélesebb biztosítása, hanem inkább azok korlátozása (esetleg a szabályozás mellőzése) irányába fordította a hatalmon lévő liberálisok gondolkodását. Világos bizonyítéka ennek, hogy a szóban forgó minisztertanácsi ülésen áttekintettek több, az emberi jogokat érintő és előkészítés alatt álló lényeges törvényjavaslatot (a sajtószabadságról, a választójogról, a büntetőügyről, a fővárosi rendőrségről, valamint a gyülekezési és egyesülési jogról), ám szinte kivétel nélkül azért, hogy az államnak biztosítsanak nagyobb szabadságot a társadalom féken tartására. A következőkben a büntetőtörvénykönyv és hozzá kapcsolódóan a testi büntetések ügye, a rendőrségi, illetve a gyülekezési és egyesülési törvények koncepciójának a formálódását igyekszünk nyomon követni.²⁶

Büntetőtörvénykönyv

Horvát Boldizsár igazságügy-miniszter alig két hónappal kinevezése után egy ügyvédekől, a jogi egyetem tanáraiból, akademikusokból és a minisztérium tisztviselőiből alakult ankétot hívott össze a büntetőtörvénykönyv és a polgári perrendtartás előkészítésére. A polgári törvénykezési eljárásról szóló törvényjavaslat hamarosan el is készült, a miniszter azt még 1867 folyamán benyújtotta a képviselőháznak, bár hangsúlyozta, hogy nem átfogó reformokról van szó, a 476 paragrafusos javaslat célja a bíraskodás gyors megsegítése volt: „javítva tartja fenn a múltat s mint átvezető híd nyúlik a jövőbe.”²⁷ A végül 1868-ban szentesített 54. törvénycikk talán a sietős előkészítés és a túlburjánzó terjedelem (végül 594 § lett) következtében szinte egyöntetűen elmarasztaló fogadtatásban részesült: „alig lépett életbe, a becsületes ügyvédek, a pörlekedő felek, a bírák följajdultak hatása alatt.”²⁸ A kudarc minden bizonnyal körülményektől függően tette Horvátot a büntetőkérdés ügyében. A büntetőjogi albizottság (tagjai például Fábray István, Pauler Tivadar, Szilágyi Dezső) nyár elejére készítette el tervezetét,²⁹ „az igazságügy miniszter úr azonban e munkálatot teljesen kielégítőnek nem tartván, egy, amennyire lehetséges, az 1843-iki javaslat elveit fenntartó új törvényjavaslat elkészítésére adott megbízást”.³⁰ Horvát a feladattal egykori tanárát, Csatskó Imre akademikust bízta meg. Csatskó azonnal munkához látott, és igyekezett beszerezni a reformkor

²⁵ Gajzágó Salamon Torma Károlyhoz, Pest, 1869. november 19. Idézi: Deák Ágnes: *„Ő csak Deák és nem Deákpárti”. Deák és pártja 1869 után.* In: Molnár András (szerk.): Zala követe, Pest képviselője. Deák Ferenc országgyűlési tevékenysége, 1833–1873. Zalaegerszeg, 2004. 262.

²⁶ Jelen tanulmány keretei között nem szükséges kitérnünk a sajtószabadság kodifikálásának a kérdésére, mert erről önálló könyv is olvasható: Révész T. Mihály: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon, 1867–1875.* Budapest, 1986.

²⁷ *Törvényjavaslat a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában.* Budán 1867.

²⁸ Lásd például Kecskeméthy Aurél [Kákay Aranyos]: *Nagy férfaink. Legújabb fény- és árnyképek.* Budapest, 1874. 135.

²⁹ Pauler Tivadar: Napi jegyzetek. 2. rész, Országos Széchényi Könyvtár Kézirattára (a továbbiakban: OSZK Kt.) Quart. Hung. 2611/2. 1867. ápr. 6. „Kezdem a büntetőjogi javaslatot átoltvasni és jegyzetemet feltenni, látom, hogy sok lesz a teendő, de nem igen nehéz”, ezt követően több hónapon át két-három naponta került sor kodifikációs tanácskozásra.

³⁰ *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről és teljes anyaggyűjteménye.* Szerk. Löw Tóbiás. Budapest, 1880. 1–2. köt. Ministeri indokok a büntetőtörvénykönyv javaslatáról általánosságban (1. köt. 23–74.)

óta megjelent legfrissebb külföldi szakirodalmat, illetve az azóta született (elsősorban német nyelvű) törvények szövegeit. Az általa átdolgozott törvényjavaslat általános részét, melynek alapját továbbra is az 1843-as szöveg alkotta, 1868 áprilisában adta át miniszterének. Csatskó beszámolója szerint a tervezetet Horvát magával vitte, hogy nyári pihenője alatt áttanulmányozhassa azt, ő pedig tovább dolgozott a javaslat második részén. A meg lehetőségeken nehézkesen és sok hibával dolgozó korabeli kormányzati apparátust jól jellemzi, hogy amikor Csatskó később megpróbálta átdolgozásra visszaszerezni a kéziratot, nem találták, elveszettnek hitték: „ily körülmények miatt a b[üntető]tő eljárásról javaslatot készíteni minden kedvem elveszett, sőt a ministerium iránti *bizalmam* is tetemesen csökkent, ama meggyőződésemet folytán, hogy ott a nagy fáradtsággal készített munkát becsülni nem tudják.” Végül 1869 júniusában kapta vissza az anyagot: „minister úr Wagner irodaigazgatót bízta meg a kereséssel, ki, minister úr szobájában felkutattván minden egyes darabot, és annak tartalmát, végül a nekem annyi kint és aggodalmat okozott javaslatot egy finansz törvény javaslatba betéve, és az által, mivel [utóbbi] nagyobb alakú, által eltakarva találta az íróasztala alatt.” Csatskó utolsó kísérletként az immár teljes törvénytervezetet novemberben ismét átadta Horvátnak.³¹

Egy év elteltével, 1870 szeptemberében a büntetőkódex néhány alapelvéről tanácskoztott az első ízben összehívott jogászyűlés is. „Teljes ülés, jól megy, hevesebb vitát csak a halálbüntetés idéz elő, hol szavazunk, szavazással 105:80 a halálbüntetés mellőzendőnek mondatik ki” – írta naplójába a tanácskozás elnökévé választott Pauler Tivadar.³² Horvát novemberben a képviselőházban egy interpellációra válaszul a törvényjavaslat közeli benyújtását ígérte, ám erre csak négy (!) évvel később, 1874 őszén került sor, immár a Pauler által vezetett minisztérium koncepciója alapján és szövegezésében, amely mindenekelőtt Csemegi Károly munkája volt. Csatskó saját tervezetét örök mementóul az MTA könyvtárának adományozta.³³

A büntetőtörvény-javaslat szövegében 1874-re bekövetkezett változásokat Pauler egyik beosztottja azzal magyarázta, hogy a reformkori javaslat felett eljárt az idő: „És ennyiben az 1867 és 1870-diki munkálatok nem veszték kárba: lerontották azon mythoszt, mellyel az 1843-diki javaslatot szeretjük körülvenni. [...] Az új javaslat nem lehetett revisiója, nem átdolgozása az 1843-diki munkálatnak, hanem önálló alkotásnak kellett lenni és amazt csak úgy használhatta, mint a törvényalkotás nevezetes momentumát, amint használja a nevezetesebb európai törvényeket és javaslatokat, használja az európai jogtudomány és gyakorlat eredményeit.”³⁴

³¹ Csatskó Imre: Magyar büntetőtörvénykönyv (kézirat levélfogalmazványokkal). Magyar Tudományos Akadémia Könyvtárának Kézirattára (a továbbiakban: MTAK Kt.) Jogtan Ált. 2. rét, 93–94. sz., valamint Csatskó Imre Toldy Ferenchez, Pest, 1867. nov. 12. MTAK Magyar Irod. Lev. 4. rét, 106. E forrás a jogtörténészek előtt eddig ismeretlen volt. Vö. Mezey Barna: *A magyar polgári büntetőügy kezdetei*. Budapest, 1995. 203. (87. jegyzet)

³² Pauler Tivadar: Napi jegyzetek. 1870. szept. 29. OSZK Kt. Quart. Hung. 2611/2. A vita olvasható: *A magyar jogászyűlés évkönyve 1870. évre*. Szerk. Siegmund Vilmos. Pest, 1871. 222–234. és 276–289. A halálbüntetést Románia 1864-ben, Portugália 1867-ben törölte el, Hollandia 1881-ben, Olaszország 1890-ben követte e példát. A gyakorlatban nem alkalmazták a halálbüntetést például Belgiumban és Svédországban.

³³ Csatskó Imre megküldi büntetőtörvénykönyv javaslatát az MTA könyvtárának, 1872. márc. 25. MTAK Kt. RAL 283/1872

³⁴ Löw Tóbiás: *A magyar büntető-törvénykönyv javaslatának előterjesztése*. Magyar Igazságügy, 1. évf. (1874) 2. köt. 416.

A „mítoszrombolás” egyik lehetséges okát a miniszterelnök által a már tárgyalat 1869-es kormányülésen megnevezett politikai elvárásban találhatjuk meg: „Gróf Andrássy különös súlyt fektetett arra, hogy miután a ministeriumnak főereje abban van és lehet, hogy bírja a fejedelem [Ferenc József] bizalmát, mit csak az által lehet megtartani, ha egyszersmind megmutatja, hogy a rendet fenntartani bírja és a zavargásokat idejében meggátolni tudja, ennél fogva azon kérdést intézte az igazságügyministerhez, hogy mikor lesz az új büntető-törvénykönyv készen, melynek mielőbbi elkészítése annyival inkább szükséges, miután a közcsendzavarás, lázadás és felségsértési esetek a régi törvényekben nincsenek kellőleg definiálva és amennyiben vannak is erre törvények, mind a legnagyobb büntetés kimérésével vannak összekötve”.³⁵ A törvényalkotói szándék tehát a reformkori célkitűzésekhez képest jelentősen megváltozott. Míg az 1843-as munkálatok elsődleges célja az állam büntetőhatalmának a korlátozása és az igazságszolgáltatás humanizálása volt, addig 1867 után első helyre az uralkodói bizalom megtartása és az új politikai berendezkedés elleni támadások jogi eszközökkel való visszaszorítása lépett. Mindezek után milyen konkrét eltérések fedezhetők fel a tervezetek között?

A Csatskó-féle koncepció valóban ragaszkodott az 1843-as kódex szellemiségéhez és jogi megoldásaihoz, megtartotta annak fő jellegzetességeit: tiltotta a halálbüntetést, eltörölte a testi fenyítéket, nem állapított meg büntetési minimumokat, csak maximumokat, tág teret biztosítva a bírói mérlegelésnek, alkalmazta az életkori differenciálást (kis-, fiatal- és felnőtt korúak megkülönböztetése) és az elévülés elvét. Nem szánt viszont szerepet az esküdtszékeknek a büntető bírászkodásban. A magyar jogrendszerben addig ismeretlen új intézmény bevezetése körül már 1843-ban heves vita alakult ki a követek között, és Deáknak csak komoly küzdelem után sikerült többséget teremtenie javaslata mellett. 1848-ban végül csupán a sajtóperek esetén biztosítottak szerepet a társadalom szélesebb rétegeit képviselő esküdteknek az igazságszolgáltatásban (bár akkor még tervezték az esküdtszékek hatáskörének kiszélesítését a többi büntetőügyre is). 1867-ben pedig Horvát Boldizsár, miközben újra életbe léptette az 1848-as sajtótörvényt, májusban kiadott rendeletével több ponton korlátozta az esküdtszéki eljárást. Csatskó már ezen rendelet és politikusi szándékok ismeretében dolgozott saját tervezetén.³⁶

Csatskó indoklásából jól kivehető, hogy még a reformkori liberális szellemiséget is meghaladva törekedett az igazságszolgáltatás humanizálására: „a halálbüntetést az országos választmány [1843] 13ik ülésében az erről vezetett jegyzőkönyvben foglalt okokból megszüntette, és minthogy ez okok azóta nem gyengültek, sőt inkább azok érvényességének elismerése jelenleg jóval nagyobb tért foglalnak el, visszalépésnek volna tekinthető, ha a jelen javaslatban a halálbüntetés, mely az idő óta *terjedelméből* külföldön is sokat *vesztett*, sőt néhol minden rossz következmény nélkül meg is szüntettetett, a jelen büntető törvénykönyvben elfogadtatnék.” Ehelyett az életfogytiglani büntetést kell behozni, „ámbar a holtiglani szabadságbüntetés ellen is, ha a *javítást* vesszük a büntetés egyik fő céljául, lehet alapos kifogást tenni.” „Miután oly büntetés nem javasolható, mely a bűnösnek javulhatását, mit rendszerint minden bűnösről feltenni kell, minthogy alig van oly gonosz tévő,

³⁵ Lónyay-napló, 1869. márc. 25. E napirendi pontot szintén nem tartalmazza a minisztertanácsai jegyzőkönyv.

³⁶ Az esküdtszéki bírászkodás bevezetését övező vitákról és a szabályozásról lásd Varga János: *Deák Ferenc és az első Magyar polgári büntetőrendszer tervezete*. (Zalai Gyűjtemény 15.) Zalaegerszeg, 1980.; Sarlós Béla: *Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc büntetőjoga*. Budapest, 1959. 26–67. Az esküdtszékek hatáskörét az 1897. évi 34. tc. kiterjesztette a bűncselekmények egy meghatározott csoportjára is.

kiben még valami jó érzelem ne volna, akadályozza; ugyanazért az *életfogytiglani rabság* nem helyeselhető, mert az megfosztván a bűnöst szabadulhatási reménytől, nem ad ösztönt a javulásra, a még lappangó érzelmet elnyomja, makacssá, megátalkodottá és ellenkezővé teszi a bűnöst. Az eszélyesség tehát azt javasolja, hogy az életfogytig elítélt rabnak is nyújtassék *remény*, jóvitele által a szabadulhatásra. Helyes, hogy az életfogytiglani büntetés nincs kizárólag (abszolút), hanem csak mint maximum szabva, mert így fennmarad a lehetőség a büntett foka szerint a büntetés tartamát lejjebb szállítani.” Kiáll a rabokra vonatkozó egyforma bánásmód mellett, valamint „a *vasbílincseknek* mellőzését az emberség, a javulhatás lehetsége, más kültörvényhozások nyomán javasolja”. Ugyancsak kimondja, hogy a 20. életév alatt a bűnelkövetők „csak ideigleni szabadságbüntetésre ítéltetők el.” Ma már szokatlan módon – de akkoriban nem példa nélkül – az 1843-as kódex nem kívánta a bírók kezét megkötöni azzal, hogy pontos büntetési tételeket határoz meg. Csatskó szerint ennek indoka az volt, hogy „a jelen büntetőtörvénynek körébe a máshol *áthágások* címe alatt előforduló legkisebb fokú büntethető tettek is tartoznak”. „De egyébként is a büntetéseknek legkisebb fokát törvényben kimondani nem látszik szükségesnek nálunk, hol a bíróságoknak gyakorlati tapasztalata majdnem minden törvény hiányában tudta a büntetéseket a büntetteknek fokozata szerint kiszabni.”³⁷ Csatskó tervezete szerkezeti felépítésében és kissé körülményes fogalmazásában is hű maradt az 1843-as munkálatokhoz, ami a szöveg terjengősségéhez vezetett (1843: 550 §, 1868/69: 504 §). A paragrafusok sem mindig a logikusabb sorrendben követik egymást.

Az új, 1874 októberében benyújtott, 453 paragrafusból álló Csemegi-féle javaslat indoklása ugyancsak a büntetőjogi humanizmust igyekezett hangsúlyozni: „A humanizmust illetőleg a jelen törvényjavaslat, viszonyítva az 1843-ikihoz: több tekintetben enyhébbnek tűnik fel.”³⁸ 24 évről 15 évre szállítja le a szabadságvesztés maximumát (kivéve az életfogytig tartó fegyházat), ismeri a feltételes szabadon bocsátást, és több bűncselekmény esetében csökkenti a büntetési tételeket. Mindez azonban nem fedheti el azt a tényt, hogy a nemzetközi tendenciákkal, illetve a hazai jogásztársadalom egy jelentős részének véleményével szemben érvényben hagyja a halálbüntetést (a királygyilkosság és az előre megfontolt szándékból elkövetett emberölés eseteiben), továbbá büntetési minimumokat is megszabott, eltörölve tehát azt a lehetőséget, hogy a bírók korlátlanul enyhítsék a büntetéseket. Az indoklás szerint erre a túlságosan elnéző bírói gyakorlat miatt volt szükség. A kormányzati elvárásnak megfelelően pedig büntetni rendelte a Monarchia másik államával, Ausztriával fennálló közjogi kapcsolat elleni izgatást, illetve részletesen szabályozott több más politikai bűncselekménytípust is. Az is kétségtelen azonban, hogy a Csemegi-kódex szabatosan és logikus rendben megfogalmazott paragrafusai a szabadságjogok közül számosat (például személyes szabadság, házjog, levéltitok, a vallás, továbbá a választójog szabad gyakorlása) büntetőjogi védelemben részesítettek.³⁹

³⁷ A törvénytervezetek megtalálhatók: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye*. Szerk. Fayer László, 1. köt. Budapest, 1896., valamint: Az anyagi büntetőtörvénykönyv javaslatának általános része indoklással együtt. A M. Kir. Igazságügyi Ministeriumnak megbízása folytán 1868ban készítette Dr. Csatskó Imre (sokszorosított szöveg kézirásos bejegyzésekkel) MTAK Kt Jogtan Ált. 2. rét, 99. sz. és Csatskó Imre: Magyar büntetőtörvénykönyv (kézirat levélfogalmazványokkal) MTAK Kt Jogtan Ált. 2. rét, 93–94. sz.

³⁸ *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről és teljes anyaggyűjteménye*. Szerk. Löw Tóbiás, Budapest, 1880. 1–2. köt. Ministeri indokok a büntetőtörvénykönyv javaslatáról általánosságban. 1. köt. 47.

³⁹ Az 1878-ban elfogadott törvény érdemeit mutatja, hogy általános része 1950-ig, különös részének egyes fejezetei pedig egészen 1960-ig hatályban voltak. Kovács Kálmán: *Az első magyar büntető-*

Jól kivehető ugyanakkor, hogy az 1878-ban elfogadott büntető törvénykönyv koncepciójának a kiindulási pontja már nem az egyénnek, az állampolgárnak, hanem elsősorban magának az államnak (és a kiegyezéssel rendszernek) a jogi védelme volt. Feltehetően a fordulatnak esett áldozatul a halálbüntetés eltörlésének ügye, de például az is, hogy halogatták a testi fenytés tilalmának kimondását.

A testi fenytés eltörlése

Irányi Dániel, a radikális ellenzék vezető politikusa megelégedve a büntető törvénykönyv elhúzódo előkészítését, 1869 májusában törvényjavaslatot nyújtott be a képviselőházban a testi büntetések eltörléséről. A javaslat kimondta a fizikai büntetések teljes tilalmát és a nehéz vasbílincsek használatának eltörlését. Az ezen rendelkezéseket megsértő hivatalos személyeket pedig állásvesztésre és akár egy évig terjedő börtönre is ítélték volna. Ez utóbbi szankció kiterjedt volna a letartóztatás során elkövetett bántalmazásokra is. „Ha nyugat-európai szempontból vizsgálja a magyar hazafi a hazai állapotokat, két dolog tűnik különösen szemébe, ami bánattal tölti el lelkét, mert két dolog az, amely a művelt Európa szeme előtt mintegy folt gyanánt látszik a magyar égen: az egyik az, hogy a vallás szabadsága tökéletesen nincs még a hazában megállapítva, a másik pedig az, hogy az emberi méltóságot lealázó testi büntetések maiglan eltörlve nincsenek” – indokolta Irányi javaslatát. Ezzel közel egy időben Schvarcz Gyula pedig a halálbüntetés ellen emelt szót a Házban.⁴⁰

Az igazságügy-miniszter felszólalásában igyekezett elodázni a kérdést a büntetőkódex közelinek mondott benyújtásáig. Természetesen nem arról volt szó, hogy a kormányzó liberálisok ne értettek volna egyet a fizikai erőszak száműzésével az igazságszolgáltatásból, hiszen például az ítéltelkekkel szemben igyekeztek biztosítani – legalábbis az elvek szintjén – az emberi bánásmódot.⁴¹ Ugyanakkor a kormányzat halogató taktikájában szerepet játszhatott, hogy az ország rossz közbiztonsági állapota ellen vívott mindennapos harcában nem kívánta gyengíteni a bűnüldöző és igazságszolgáltató hatóságai jogosítványait.⁴²

Erre lehet következtetni Deák Ferenc magatartásából is, aki az ellenzéki javaslat ellen szólt, mert úgy vélte, hogy nincs szükség e tárgyban törvényre, hiszen a kínvallatást (a tortúrát) már az 1791. évi 42. törvénycikk eltörlötte hazánkban, azt csak szigorúan be kell tar-

kódex parlamenti vitáihoz 1877–1878. In: uő.: *A magyar állam és jog fejlődése.* (Válogatott tanulmányok) Budapest, 1981. 229–243. A képviselőházi tárgyalások nyomán 486 paragrafusra bővült a kódex.

⁴⁰ Irányi Dániel beszéde, 1869. máj. 13. *Az 1869-ik évi ápril hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* Szerk.: Nagy Iván. Pest, 11. ülés, 1. köt. 66., valamint javaslatának szövege: MOL K 2. 1869/72 160-11-98. 30. cs.; Schvarcz Gyula törvényjavaslat: MOL K 2 494-33-362 32. cs. Schvarcz jogállami koncepciójáról: Miru György: *Kísérlet az állam körül. Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmuskori alkotmányosság továbbfejlesztéséhez.* Aetas, 14. évf. (1999) 1–2. sz. 86–111.

⁴¹ „Feladatuk a szabadságvesztésre ítélt egyéneket ítéleteik határozataihoz képest fogva tartani s egyzersmind gondos felügyelet, beható oktatás, folytonos munka és példás rend által azok erkölcsi javítását eszközölni.” „A fegyenceket káromolni, úgyszintén ütlegekkel, lökdöszéssel vagy bármilyen más embertelen módon bántalmazni sem a hivatalnokoknak, sem az öröknek nem szabad, e tilalom megszegői ellen hatályosan fellépni az igazgató kötelességei közé tartozik.”. Hárszabályok és szolgálati utasítások a magyar királyi országos fegyintézetek, úgyszintén az azoknál alkalmazott hivatalnokok és örök számára. Pest, 1869. Idézi: Mezey: *A magyar polgári börtönügy*, 186. A börtönügy reformjának rendszerint a költségvetési megszorítások állták útját.

⁴² A kiegyezést követő évek közbiztonsági helyzetéről, illetve a korabeli börtönviszonyok valóságáról és a rabokkal való bánásmód gyakorlatáról lásd Csapó Csaba: *Ráday Gedeon és a szegedi királyi biztosság.* Pécs, 2007.

tani. Deáknak a régi törvényekre visszautaló érvelése az Andrássy-kormány védelmét szolgálhatta. 1848-ban ugyanis Deák igazságügy-miniszterként úgyszintén elutasította a botbüntetés megszüntetésére irányuló megyei feliratokat, holott az 1830-as években maga is két alkalommal tartott nagy hatású beszédet a testi fenyíték alkalmazása ellen. Kormánytagként viszont nem titkolta, hogy e rendelkezés elhalasztására „az ország jelen izgatott állapotában [annak] előre nem látható erkölcsi hatása tekintetéből”, azaz például a zsidóság elleni további támadások és a parasztmozgalmak meggátlása érdekében van szükség. Az ország kormányozhatóságából fakadó gyakorlati megfontolások tehát már 1848 változásokkal teli hónapjaiban is erősebbnek bizonyultak a liberális elvek merev végrehajtásánál. Csak feltételezhetjük: Deák e kérdésben párhuzamot látott az 1848-ban és az 1867 után kialakult kormányzati szituáció között.⁴³

Úgy tűnik továbbá, hogy a kormányférfiak a politikai rendszer elleni támadásként éltek meg a jogrendszer átalakítására irányuló minden ellenzéki törvényhozási akciót, így a személyes szabadság védelmére vonatkozó kezdeményezéseket is. Irányi és néhány elvbarátja ugyanis az ellenzéki politika megújítása jegyében a közjogi kérdés napirenden tartásán túl az ország demokratikus átalakításáért indított harcot. Interpellációkkal, törvényjavaslatokkal igyekeztek rászorítani a kormányt és a Deák-pártot a liberális-demokrata eszmék kodifikálására: a vallásszabadság és a polgári házasság biztosításáról, a halálbüntetés és a testi fenyíték eltörléséről, az állami népoktatás fejlesztéséről, de akár a luxusadó bevezetéséről is törvényt kívántak alkotni.

Amikor a kormányzati halogatás ellenére a képviselőház tárgyalás alá vette Irányi javaslatát, Horvát – megkerülve a hivatali utat, azaz a minisztertanácsi jóváhagyást és az uralkodói előszentesítést – az osztrák mintát alapul véve, sietősen (ellen)törvényjavaslatot állított össze és adott be: „nehogy a szélsőbal indítványára jöjjön létre egy ilyes törvény, tehát azon indítvány ellensúlyozására rögtön egy hasonló tárgyú javaslatot készített”, „mely a birodalmi tanácsban 1867-ben létrejött azonos tárgyú törvénnyel lényegében megegyez”.⁴⁴ Horvát javaslata viszont, miközben beépítette az ellenzék követeléseit a testi fenyítés és a vasbilincsek megszüntetése iránt, rendelkezni kívánt több bűncselekmény, így például a becsületsértés büntetéséről is. Azaz a miniszter az ellenzék javaslatait összekapcsolta a kormányzat számára fontos és védelmet nyújtó büntetőintézkedések novelláris szabályozásával (Deák e jogi megoldást nem támogatta).

Irányiéék, hogy nagyobb nyomatókat adjanak saját javaslatuknak, előrenyomtatott kérények segítségével aláírásgyűjtési akcióba kezdtek az országban. „A büntetések nemei között reánk maradt a régi időkből egy, mely míg a büntetés céljának meg nem felel, az emberi méltóságot lealázza: a testi büntetéseket értjük. El is törölték ezeket a világ valamennyi művelt nemzetei, más célszerűbb és emberségesebb büntetésekkel pótolván azokat. Eltörlötte azokat maga a szomszéd Ausztria törvényhozása, el a katonaságra nézve is. Csak Ma-

⁴³ Deák 1848-as álláspontjáról: Sarlós: *Az 1848/49-es forradalom*, 91–101. (Az idézet a 95. oldalon található.). Deáknak a kérdéssel kapcsolatban 1869-ben elmondott rövid felszólalásait pedig lásd *Deák Ferencz beszédei*. Kiadja Kónyi Manó, 6. köt. Budapest, 1903. (2. kiadás) 177., 255–259. Az ellenzéki Tisza Kálmán sem támogatta Irányi törvényjavaslatát, mert az néhány elszórt esetet, hatósági túlkapást nagyt fel és általánosít, az ország rossz hírét keltve ezzel.

⁴⁴ A testi fenyítés eltörléséről Andrássy Gyula felterjesztése az uralkodóhoz, 1869. jún. 21. MOL K. 26. 1869-V-891. 21. cs.; Horvát beszéde 1869. jún. 18-án: *Az 1869-ik évi április hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. Szerk.: Nagy Iván. Pest, 32. ülése, 2. köt. 29. Valamint eredeti törvényjavaslata: Törvényjavaslat a büntetőtörvényre és gyakorlatra vonatkozó némely intézkedésről. *Az 1869-ik évi április hó 20-dikára hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőház – Irományok*. Pest. 1869. 51. sz. 1. köt. 159.

gyarországon állanak még fenn a polgárosodás s az egyenlőség elvének botránnyára.” „Beadatott ugyan a testi büntetések eltörlése végett törvényjavaslat, előbb egy képviselő, s azután az igazságügyminiszter által, de ezek még tárgyalva s elfogadva nincsenek, s azalatt foly a botozás országszerte egyes szolgabírák és falusi bírák kénye szerint, s alkalmaztatik egyéb sanyargatásokkal együtt a vallatásoknál is, mintha ezek nem is lennének kínzások, vagy mintha a kínzásokat rég el nem törölte volna a törvény” – szölt például a villányi polgárok aláírásával a képviselőháznak címzett kérvény.⁴⁵ A szélsőbaloldali képviselők később a testi büntetések tilalmát az iskolákra is ki akarták terjeszteni, az erőszakot alkalmazó tanítókat pedig pénzbüntetéssel, majd állásvesztéssel sújtották volna.⁴⁶

A testi fenytés kiküszöbölésével az igazságszolgáltatásból valójában minden politikai erő egyetértett, mégis az egyik legalapvetőbb szabadságjog kodifikálása hamar a kormány–ellenzék párharc részévé vált. A törvény végül csak két év múlva, 1871 végén került elfogadásra (1871: 52. tc.), igaz, az ellenzéknek ezúttal sikerült keresztül vinnie akarátát: kiterjesztették a testi büntetés tilalmát a rendőri eljárásra is, és kikerült a törvényből minden egyéb, az eredeti jogalkotói szándéktól távol álló kezdeményezés (például a becsületsértés büntetése).⁴⁷

Rendőrségi törvény

Az 1869. március 25-i minisztertanácson szóba került a rendőrségi törvény megalkotásának a szükségessége is. Mint az már sejtethető, a kormányt e jogszabály megalkotásánál elsősorban saját mozgásterének a növelése, illetve a társadalom féken tartása vezette. A közrend fenntartása hagyományosan a területi önkormányzatok feladatai közé tartozott, amit azonban a szűkös anyagi lehetőségek, az urbanizáció, a megsokasodott igazgatási funkciók (stb.) következtében gyakran csak gyenge hatásokkal tudtak ellátni. Ehhez járult még, hogy egyes területi önkormányzatok tudatosan ellenálltak a központi kormányzat akarátának. A kormány irányítása alatt álló államrendőrség létrehozását közbiztonsági és politikai okokból különösen a fővárosban tartották szükségesnek: „újabb időben a fővárosok különféle nyughatatlan elemeknek lettek gyűlpontjai, melyeket kellőn ellenőrizni szükséges, tekintve továbbá azt, hogy a főváros a benne összpontosuló nagyszámú értelmiség, az időszaki irodalom számos termékei, különféle egyletek s társulatok, valamint az ipar s kereskedelmi forgalom jelentőségénél fogva a politikai nézetek s az országos közvélemény alakulására irányadó, s hogy ennél fogva minden tényezőknek megfelelő ismerése s nyilvánosságban tartása az állam érdekeit igen közélről érinti, tekintve azt, hogy a kormányhatóságok, külföldi consulátusok s az országgyűlés székhelyén a közrendőrség körébe vágó intézkedéseknek is a kormány célzataival egyezőknek s olyanoknak kell lenniök, hogy a nagyközönség, különösen pedig az átutazó vagy itt időző idegenek méltányos kívánalmainak a lehető teljes mérvben megfeleljen”. A minisztertanács ezért úgy döntött, hogy a rendfenntartás a „testvér-fővárosok területén, s legközelebbi környékén a municipiumok kezéből mielőbb teljesen kivéssék, s egy újonnan felállítandó, a kormány rendelkezése alatt álló országos rendőri

⁴⁵ A villányi polgárok kérelme, 1869. okt. 17. MOL K 2 1164-57-636 34. cs. A döntően ellenzéki vidékekről érkező kérvények sokszor összekapcsolták a testi fenytés ügyét a vallásszabadság törvényi kimondásának követelésével.

⁴⁶ Irányi Dániel, Henszlmann Imre, Simonyi Ernő törvényjavaslata a testi büntetések megtiltásáról az iskolákban, 1870. márc. 17. MOL K 2. 2886-148-1590 38. cs.

⁴⁷ Az 1920. évi 26. tc. átmenetileg visszaállította a testi fenytést, „melynek célja a társadalmi és jogrend konszolidációjának folyamatát siettetni.” Lásd Ferdinándy Gyula miniszteri indoklását, 1920. jún. 15. 76. sz. Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott nemzetgyűlés irományai II. köt. Budapest, 1920. 176–180.

hivatalra ruháztassék.” Az ehhez szükséges törvény és szervezeti szabályzat megalkotására egy szakbizottságot jelölt ki a kormány, a belügyminisztert pedig azzal bízta meg, hogy folytasson a kérdésről bizalmas tárgyalásokat az érintett polgármesterekkel.⁴⁸

Egy önálló államrendőrség megteremtésének szándéka már közvetlenül a kiegyezés után felvetődött. Az alkotmányosság visszaállításának napjaiban úgy tűnt, hogy a rendőri szervezet kialakítására a bécsi belügyi hivatalnokoknak egyenes befolyásuk lesz.⁴⁹ Később azonban a magyar belügyminisztérium beszerezte több európai ország rendőrségi törvényét, és 1868-ra el is készítette az első törvénytervezetet a fővárosi szervezetről, melyről a kormány 1869 őszén hosszabban tárgyalt. Ezt követően a szakbizottság egy tagját tanulmányútra küldték, hogy közvetlen tapasztalatokat is szerezzenek az európai (különösen a londoni) rendőri szervezetek működéséről, majd pedig mindezek fényében 1871-re végleges formába öntötték a törvényjavaslatot. A tervezet a kormányzati döntésnek megfelelően állami irányítás alá helyezte a fővárosi rendőrséget, nem adott volna viszont e szervezetnek bírósági jogkört. Ez utóbbi feladatokat (például a kihágási ügyekben) először az angol mintára felállítani tervezett békebírói hivatalokra, majd pedig a polgári bíróságokra ruházta volna.⁵⁰ A törvényjavaslat megalkotója, Ribáry József belügyminisztériumi miniszteri tanácsos a rendőrség működését átmenetileg a reformkori büntetőjogi munkálatokra kívánta alapozni: „Az eljárásra vonatkozó rész az actio megkezdésére s addig, míg büntető és rendőri codexünk s büntetőeljárásunk nem leend, mint házagptló elkerülhetetlenül szükséges, s elkerülhetetlen, mutatis mutandis az 1843 bünt. törv. javaslat arra lehetőleg felhasználva.”⁵¹

A szabadságjogok védelme érdekében a javaslat többek között kimondta, hogy „a házkutatást mindig egy értelmes rendőrtisztnek kell végezni”, tanúk jelenlétében, méghozzá úgy, hogy „a házkutatást azon személynek, kinél történik, legnagyobb kíméletével kell végrehajtani és mindent kerülni, mi a törvény által kijelölt célnak elérésére nem szükséges, s mi a ház lakóit ok nélkül háborgatná.” Az eljárásról jegyzőkönyvet kell felvenni. „Úgy a békebíró, valamint a rendőrség a maga körében, szenvedelem nélkül köteles a kihallgatást eszközölni, ígéreteket, ítéleteket, erőszakot, fenyegetést, arra, hogy a vádlott vallomásra bírassék vagy bármely nyilatkozatot tegyen, használni nem szabad.” Érdekes megjegyezni, hogy a rendőrség polgári jellegét hangsúlyozandó, a végső szövegváltozatban a katonai elnevezések helyett semlegesebb hivatali címek szerepelnek (például főkapitány helyett rendőrfőnök).⁵²

Az önálló rendőrségi törvény beterjesztésére és képviselőházi vitájára azonban nem került sor. Ehelyett csak annyi történt, hogy a főváros egyesítését kimondó 1872. évi 36. törvénycikk két paragrafusa szólt általánosságban a kérdésről. Egyrészt a kormányzat igyekezett kihasználni, hogy a nemzeti főváros fejlesztéséhez elengedhetetlenül fontos és régóta várt városegysítési törvény elfogadásában konszenzus mutatkozott a politikai erők között,

⁴⁸ MOL K. 27. Mtj. 1869. márc. 25. 2. pont

⁴⁹ Deák Ágnes: *Egy régi politikai rendszerváltás és az államrendőrség – 1867. Történelmi Szemle*, 49. évf. (2007) 3. sz. 353–355., 367.

⁵⁰ MOL K. 27. Mtj. 1869. szept. 5. A békebírói intézmény meghonosításának kísérletéről lásd Máthé Gábor: *A Magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, 1982. 133–140.

⁵¹ Ribáry József Csengery Antalhoz, 1871. ápr. 17. OSZK Kt. Fol Hung. 1664. (Csengery Antal vegyes jegyzetei).

⁵² A törvényjavaslat szövege megtalálható az 1871. július 12-én tartott minisztertanács jegyzőkönyvi mellékletében. (MOL K. 27. Mtj. 1871. júl. 12. 4. pont)

éppen ezért úgy ítélte meg, hogy az állami felügyelet bújtatott kimondása e jogszabályban politikailag kevésbé kockázatos: „kívánatos is, hogy a kormány ebbéli intézkedéseinél törvényre hivatkozhassek, nem igen lehetvén a rendőrségi intézmény keresztülvitelénél a közönség támogatására számítani.”⁵³ Az ellenzéki sajtó azonban így is a társadalommal szembeni túlzott állami hatalomkoncentráció újabb fejleményeként értékelte e paragrafusokat: „Hatalom, centralisatio kell mindenütt, minden áron! Ez a jelszó, ez a kormány alapelve [...] Pest város közvéleménye demokratikus és hatalmas: ezért előtte ez intézményeket álrühába öltöztették.”⁵⁴ Másrészt valószínűsíthető, hogy a büntető törvénykönyv tervezetében bekövetkezett koncepcióváltás kihatott a rendőrségi javaslat sorsára is, így annak véglegesítésével érdemesnek látták megvárni a Csemegi-kódex elfogadását.

A rendőrségi törvény megszületéséig további tíz év telt el, a meglehetősen hosszúra nyúlt átmeneti időszakban a kormány rendeletek és szabályzatok kiadásával biztosított magának mozgásteret az állampolgárok ellenőrzésében. A fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi 21. törvénycikk nem szólt azonban – néhány általános rendelkezésen túl („működésében a fővárosi rendőrség szolgálatra kész pártatlan eréllyel és emberszerető kímélettel köteles eljárni”) – a polgárokat megillető szabadságjogok védelméről (például a házkutatás, az őrizetbevétel vagy a fogva tartás során), sokkal inkább a rendőrhatalom hatalmi jogosítványairól. Csupán az országgyűlés döntése nyomán került bele a törvénybe például egy paragrafus, amely módot adott az állampolgároknak, hogy a sérelmesnek érzett rendőri intézkedések ellen panasszal élhessenek (43.§), illetve egy másik, amely a rendőri hivatallal összeférhetetlen helyzetekről intézkedik (44. §).

A törvénykészítők nem fogadták el a fővárosi rendőrfőkapitány javaslatát, aki körütekintő indoklással megismételte a hivatali elnevezések megváltoztatására vonatkozó, 1871-ben megfogalmazott elgondolást: „Európa mindazon városaiban, hol a rendőrség azelőtt katonailag volt szervezve és katonai elnevezésekkel is bírt, hosszasan szerzett gyakorlati tapasztalatok folytán bebizonyult, miszerint célszerűbb a rendőrséget polgári hivatásának megfelelő címekkel ellátni, mert már maga ezen cím megnyugtatólag hat a közönségre a részben, hogy nem merev katonai subordinatio alatt álló, hanem az államnak oly közegeivel érintkezik, akiknek minden cselekvése nem a polgárság elnyomására, hanem azzal épp ellenkezőleg a polgárság jólétének minden tekintetbeni előmozdítására irányul.” „Így történt ez különösen majd mindazon államokban, amelyek alkotmánnyal bírnak, míg a rendőrség katonai szervezete és elnevezése leginkább csak katonai és rendőri államokban tartatott fenn.”⁵⁵

Az ellenzék a törvény kapcsán a rendőrállam kiépülésének a rémképét vizionálta: „mi emiatt e szabadságok ok nélküli korlátozásától, sőt megbénításától s másrésztől a rendőri hatalom túlterjeszkedésétől alaposan tartunk. [...] Oly országban, mint a miénk, hol a közszabadságok s a helyhatósági önkormányzat intézményei századokon át éltek, s oly időben, mint most, mikor nálunk minden irányban az államhatalom központosítása s a kormányhatalom kiterjesztése sok oldalról hangsúlyoztatik: kétszeresen kell óvakodnunk a rendőr-

⁵³ MOL K. 27. Mtj. 1872. dec. 7.

⁵⁴ A *Hon*, 1872. nov. 5. Idézi: Buzinkay Géza: *Sajtóviták az egyesítésről*. In: Gyáni Gábor (szerk.): *Az egyesített főváros*. Budapest, 1998. 60. E konfliktus gyökere 1867-ig visszanyúl, már ekkor Pest polgármestere és a rendőrkapitány hatásköri konfliktusától volt hangos a városi közgyűlés. Kollár Nóra (szerk.): *A fővárosi rendőrség története (1914-ig)*. Budapest, 1995. 1 köt. 180–181.

⁵⁵ A budapesti főkapitány előterjesztése a fővárosi rendőrség szervezése tárgyában, 1880. szept. 10. MOL K 148. 1880-XIV-4133. 65. cs. Az is igaz azonban, hogy az 1850–1860-as években az osztrák államrendőrség hivatalnokait is „polgári” címmel illették.

ség hatalmának szükségtelen növelésétől, s minden okos és hatályos intézményt ki kell fejlesztenünk, mely a rendőrség hatalmának célszerű korlátozására és ellenőrzésére alkalmas és szükséges.”⁵⁶ A veszélyérzet e törvény miatt nyilvánvalóan túlzott volt, ám az aggodalom érthető, ha azt a tényt nézzük, hogy az úgyszintén ebben az évben elfogadott, alig 12 paragrafusból álló csendőrségi törvény (1881. évi 3. tc.) semmilyen jogállami garanciát nem tartalmazott azon fegyveres testület működésével kapcsolatban, amelynek tevékenysége a főváros kivételével az egész országra kiterjedt.⁵⁷ A hatóságok eljárásával szemben az állampolgárok szabadságjogainak nagyobb mérvű elismertetésére egészen a századfordulóig, a bűnvádi perrendtartás elfogadásáig kellett várni (1896: 33. tc.).⁵⁸ A rendőrség szokásos eljárását, a hivatali mentalitást Lukács György ekképp örökölte meg visszaemlékezésében: „Én mint fiatal munkaerő, midőn Jekelfalussy [Lajos miniszteri tanácsos] osztályában szolgáltam, a rendészeti ügykörben is lehetőleg konkrét jogszabályok szerint törekedtem intézkedni, és ahol csak lehetett, törvényre vagy kormányrendeletre hivatkoztam, ami nem volt könnyű dolog, mert a rendészet – mint említettem – még nagyon kevésbé volt kodifikálva. Egyik elintézésemben megnyugvással hivatkoztam a fővárosi rendőrségi törvény egy szakaszára, amely teljesen ráillett az eldöntés alatt álló ügyre. Az öreg Jekelfalussy behivatott és azt mondta: »Öcsém, tanuld meg, hogy a rendőr sohasem hivatkozik törvényre« és vette az aktát és áthúzta a konkrét törvényhelyre való hivatkozást, s annak helyébe azt írta, hogy »a fennálló szabályok értelmében.«”⁵⁹

Egyesületi és gyűlekezési jog

Az egyesületek alapításának és a népgyűlések rendezésének joga a liberális alapjogi katalógus sarkalatos eleme volt, e szabadságjogok az öntevékeny civil társadalom kialakulását, valamint a szólásszabadság erősítését szolgálták. A szabadelvű elgondolás szerint az egyesületek révén az állampolgárok elsajátíthatják a közéleti viselkedés és a polgári vitakultúra alapvető szabályait, az egyletek belső autonómiája értelmében gyakorolhatják a közvetlen demokrácia eljárásait (vezetők választása és visszahívása, elszámoltathatósága), miközben erősítik a társadalmon belüli összetartozás-tudat és a szolidaritás érzését. A szabad gyűlésezés pedig a különböző társadalmi csoportokban az akaratkifejezés és az érdekérvényesítés legális módozatait segít kifejleszteni.⁶⁰ Csakhogy a kiegyezést követően az állampolgárok tekintélyes része nem a kormányzati elvárásoknak megfelelően élt e jogokkal: „a kormánynak értesítésére esvén, hogy az országgyűlés ideiglenes szünetét a képviselőház némely tagjai arra szándékoznak felhasználni, miszerint népgyűléseket tartsanak a vidéken, s ott az országgyűlésnek a közös ügyekre vonatkozó intézkedéseit ferde színben mutassák be a népnek. Miután az ily eljárás a nép között az elégedetlenség magvait szórhatná el, miu-

⁵⁶ Eötvös Károly és Szederkényi Nándor különvéleménye, 1881. febr. 27. *Az 1878. évi október 19-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának nyomtatványai. Képviselőház – Irományok Szerk.: P. Szathmáry Károly. 3. melléklet a 967. számhoz. 22. köt. Budapest, 1881. 280–282.*

⁵⁷ A csendőrségi törvényről és a fegyveres testület gyakorlati működésének árnyoldalairól: Csapó Csaba: *A Magyar királyi csendőrség története, 1881–1914.* Pécs, 1999. 20–51., 107–118.

⁵⁸ Az állampolgárokkal szemben a hatóságok jogosítványait megkurtító 1896-os törvényt a *Rendőri Lapok* így értékelte: „Jó, kitűnő a törvény, de Magyarország még nagyon fiatal hozzá. Nem nekünk való, vagy legalábbis nem a mostani viszonyoknak megfelelő” Idézi: *A fővárosi rendőrség története*, 1. köt. 343.

⁵⁹ Lukács György: *Életem és kortársaim.* Budapest, 1937. 1. köt. 37–38. Lukács 1887 és 1897 között dolgozott a belügyminisztériumban.

⁶⁰ Gyáni Gábor: „Civil társadalom” kontra liberális állam a XIX. század végén. In: uő.: *Történetész-diskurzusok.* Budapest, 2002. 161–173.

tán az elégedetlenség terjesztése az alkotmányos állapot megszilárdulását nemcsak késleltetné, sőt azt komoly veszéllyel fenyegetné”, ezért 1868 januárjában a belügyminiszter rendeletben szabályozta a nyilvános gyűlések megrendezésének és felosztatásának a kérdését (128/1868 Bm r.). E lépéssel elődje, Szemere Bertalan rendeletét ismételte meg, amely 1848-ban először csak a főváros, majd az ország egész területére kiterjedő hatállyal előzetes bejelentési kötelezettséghez (24 órával előbb meg kellett nevezni a gyűlés idejét, helyét és célját) és személyes felelősséghez kötötte a népgyűlések rendezését. 1848 tavaszán a hirtelesen felszínre törő társadalmi feszültségek (zsidóüldözés, céhlegények sztrájkja stb.) és az elért eredményekkel elégedetlen radikális erők akciói, húsz évvel később pedig a kiegyezés elleni tiltakozás és a várható parasztmegmozdulások késztették a kormányzatot az árnyalt jogi megoldásokat igénylő kérdés *ad hoc* jellegű, néhány paragrafusos szabályozására.⁶¹ A kiegyezés politikai rendszerét alapjaiban megkérdőjelező Demokrata Körök betiltásához azonban még különösebb jogszabályi felhatalmazás sem kellett. Az ellenzéki egyleti hálózat felszámolásakor a fennálló rendszer védelme a jogállamiság elvével került konfliktusba. Deák Ferenc és Horvát Boldizsár feszült szóváltása világosan jelzi a dilemmát: „Mondhatom, gyönyörű alkotmányos miniszterek vagytok egytől-egyig. Hát hol vettétek a törvényt, amely feljogosít benneteket a demokrata-körök betiltására?!” „Ha mindenre törvényeink volnának, – válaszolám – akkor könnyű volna ezt az országot kormányozni; de a baj éppen az, hogy törvényeink minden téren hiányzanak: unfertige Zustände, mint a német mondja és mi mindemellett felelősek vagyunk az ország nyugalmaért. Ily nehéz helyzetben mindent merek tenni, amit motiválni tudok, ellenben semmit, amire nem találok motívumot.” Deák kénytelen-kelletlen elfogadta az igazságügyi miniszter érveit. A két politikus ezt követően hamar megtalálta a kellő motívumokat: a rendelet az alkotmányosság védelmére és a várható forradalmi jelenségekre hivatkozva tiltotta meg 1868 márciusában az egyesületek működését.⁶²

Ezzel egy időben a kormány nekilátott e terület átfogó, általános érvényű törvényi szintű rendezéséhez is. Rendelkezésünkre áll a belügyminiszter 1868 májusára elkészített törvényjavaslata az egyesülési és gyűlekezési jogról, illetve annak módosított, novemberi változata.⁶³ A javaslatok kimondták, hogy „Magyarország polgárai törvény által nem tiltott célok elérésére egyesületeket szabadon alkothatnak”, és hogy ehhez a politikai egyesületek kivételével hatósági engedély nem szükséges. Az egyesületek kötelesek azonban bejelenteni megalakulásukat a hatóságoknak és felterjeszteni alapszabályaikat a szükséges adatokkal (célok, eszközök, székhely, vezetők laccíme stb.). Az eredeti tervezet még évente bekérte volna az egyleti tagok pontos névsorát is. A javaslatok hét, illetve nyolc pontban sorolták fel azokat a célokat, amikre hivatkozva nem lehet egyesületeket alapítani: a fennálló alkotmány, kormányzati forma, az állam büntetőhatalma, illetve az ország területi épsége és biztonsága

⁶¹ A gyűlekezési és egyesülési jog szabályozásáról lásd például Rényi József: *A gyűlekezési jog*. Budapest, 1900.; Rédey Miklós: *A magyar gyűlekezeti jog gyakorlati kézikönyve*. Budapest, 1903.; Páskándy János: *Egyesületi és gyűlekezési jogszabályok*. é. n. [1931]; Bianchi Leonard – Pecze Ferenc: *A gyűlekezési és az egyesülési jog szabályozása a dualizmus korában, különös tekintettel a munkás- és a nemzetiségi mozgalmakra*. Jogtudományi Közlöny, 18. évf. (1963) 3. sz. 143–151.; Révész T. Mihály: *Adalékok a gyűlekezési jog magyarországi fejlődéséhez*. Levéltári Szemle, 27. évf. (1977) 1. sz. 185–193.; Sándor Tamás: *A gyűlekezési jog szabályozása a polgári Magyarországon (1848–1914)*. Valóság, 50. évf. (2007) 5. sz. 48–57.

⁶² Deák Ferenc beszédei. Kiadja Kónyi Manó. Budapest, 1898. 5. köt. 347–350. A rendelet végrehajtása például Kiskunfélegyházán erőszakba torkollott.

⁶³ Törvényjavaslat az egyesülési és gyűlekezési jogról (1868. máj. 6.) MOL K. 26. 1868-IB-160. 11. cs. és K 148. 1868-III-1035 11. cs. (1868. nov. 20.)

elleni, valamint „a közrend s békére s az egyes vallásfelekezetek vagy nemzetiségek közötti békés együttélésre veszélyes” törekvések voltak ezek közül a fontosabbak. Kimondásra került viszont a javaslatokban, hogy az egyesületek feloszlását a hatóságok mindig kötelesek indokolni és az okokat a hivatalos lap útján közzétenni.

A politikai jellegű egyesületeket szigorúbb szabályok közé kívánták szorítani: csak előzetes belügyminiszteri engedély birtokában működhetnek, sem külföldiek, sem nők, sem 24 év alatti állampolgárok nem lehetnek tagjai (tehát még a 20. életévet betöltött és választójoggal rendelkező lakosok sem!), továbbá nem szerveződhetnek fiókegyletek révén országos hálózattá. A jogszabályalkotó viszont kivette a törvény hatálya alól az országgyűlés székhelyén működő pártszervezeteket, a különféle gazdasági társulatokat, valamint eredetileg „az egyházi célokból működő szervezetek vagy világi papok vallási egyesüléseit”, de később ez utóbbi mentesség már nem szerepelt. A politikai egyletek mellett a munkások érdekvégyesítő törekvései kaptak nagyobb figyelmet a javaslat készítőitől: „a gyári és kézműipar munkásai anyagi helyzetük javítása s kedvezőbb munkafeltételek elérése céljából a jelen törvény alapján s annak határai között szabadon egyesülhetnek ugyan [...] azonban ezen jog gyakorlatánál a szabad elhatározás ellen intézett bármi nemű kényszer, erőszak, fenyegetés sat. szigorúan tiltatik.” A sztrájkjog csíráját magában foglaló paragrafus azonban a későbbi változathoz kikerült, mert a kérdést túl kényesnek találták ahhoz, hogy azt néhány mondatos szabályozással elintézzék. Hiába fogalmazódott meg ugyanis a kormányzati elvárás, miszerint a „munkásegyletek gyakorlati feladata főleg minden politikai színezéstől ment humanisticus s a kellő tőke egyesülése mellett elérhető productio associatiokban keresendő”, egyre több hír érkezett a belügyminisztériumba a munkásegyletek politikai tevékenységéről és különféle munkásmegmozdulásokról, ezért egy önálló munkásegyleti törvény megalkotását határozták el (1869 folyamán ennek kodifikációjára egy tárcaközi vegyesbizottság alakult).⁶⁴

Az általunk elemzett törvényjavaslatok második fejezete a gyülekezési joggal foglalkozott, és sietett rögzíteni, hogy „Magyarország polgárai a törvény korlátain belül békésen és fegyver nélkül szabadon gyülekezhetnek és ezen jognak gyakorlása [...] bejelentés mellett előleges hatósági engedélytől nem feltételeztethetik.” A korábban ismertetett rendeletekkel ellentétben azonban a javaslat a szabad királyi városokban három, a megyékben pedig hat napra emelte az előzetes bejelentés határidejét (később ez egységesen hat napra változott), továbbá előírta, hogy politikai gyűléseknél hét, egyéb esetben pedig három 24 év feletti állampolgár aláírásával vállaljon felelősséget a rendezvényért. Még ezen feltételek teljesítése esetén sem lehetett azonban szabad éj alatt gyűlést tartani országos vásárok idején és helyszínén, illetve a fővárosban az országgyűlési tanácskozási helyszínétől számított egy mérföld sugarú körön belül az ülésezési napokon. Ez utóbbi kitétel szerepel a mintául szolgáló 1867-es osztrák gyülekezési törvényben is, ám ott öt mérföldes körzet esett tilalom alá.⁶⁵ Úgy tűnik azonban, hogy e megoldást a kormányzati politikusok túlzottan enyhének talál-

⁶⁴ Sem munkásegyleti, sem sztrájkjótörvény nem született, mindkét kérdést időről időre – olykor egymásnak ellentmondó – rendeletekkel igyekeztek szabályozni. A munkásegyletek a politikai egyesületekhez hasonlóan elvben nem építhettek ki országos hálózatot. Az általunk idézett forrás: Miniszterközi értekezlet a munkásegyletek kérdéséről, 1869. jan. 25. In: *A magyar munkásmozgalom történetének válogatott dokumentumai* 1. Összeállította: Erényi Tibor. Budapest, 1951. 83–85.

⁶⁵ A magyar törvénytervezetek szinte minden elemükben az 1867-ben elfogadott osztrák törvény jogi megoldásait követték. Az osztrák törvény azonban nem tekinti tiltott övezetnek az egész fővárost, háromnapos határidővel dolgozik, és ismeri a fellebbezési jogot a döntés ellen. Vö. Das Gesetz vom 15. November 1867 (RGI Nr. 135) über das Versammlungsrecht. In: Bernatzik: *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, 387–390.

hatták, mert a novemberi változatban már ezt olvashatjuk: „Azon napokon, melyekben az országgyűlés egyik vagy másik háza ülést tart, Buda-Pest egész területén politikai célú gyűlekezetet szabad ég alatt vagy nyilvános helyen tartani nem szabad.” Ez a paragrafus lényegében a gyűlekezési jog gyakorlásának az ellehetetlenülését eredményezte volna a politikai élet központjában, hiszen a magyar országgyűlés ezekben az években – néhány hetet leszámítva – folyamatosan ülésezett. Ugyancsak tilos volna a jelvények és a zászlók használata (minden bizonnyal e rendelkezés címzettje a munkásság volt). A tervezetek ugyanakkor lehetőséget biztosítottak a tiltakozóknak arra, hogy követeléseiket írott formában átadhassák a hatalom képviselőinek, ám a petíciót csak egy legfeljebb tízfős küldöttség, szigorúan a tömeg elvonulása után nyújthatta volna át.

A tervezet foglalkozott a gyűlések feloszlításának a problémájával is. A jelenlévő rendőrök a gyűlést csak megfelelő törvényi indokokra (például a közbiztonság veszélyeztetésére, a király, az uralkodóház vagy az alkotmány megsértésére) hivatkozva, kétszeri felszólítás után és a legnagyobb tapintat mellett oszlathatják fel; amennyiben negyedórával később a helyszínen tizenkét embernél több található, őket a rendőrség lázadás vádjával letartóztathatja. A javaslat enyhébb szabályokat írt elő az országos és a helyi képviselőválasztások idejére, igaz, az ekkor tartott gyűléseken elvben csak a választási joggal rendelkező állampolgárok vehettek volna részt (ennek gyakorlati megvalósíthatóságáról nem szól a szöveg). Végül a tervezet egyik utolsó paragrafusa lehetőséget biztosított a belügyminiszternek akár az egész országra kiterjedően is a törvény felfüggesztésére, „ha az egyesülési vagy gyűlekezési jog nem egyes kérdések vagy érdekek megvilágítására, kölcsönös felvilágosítása s egyéb törvényes célokra, hanem tervszerűen s kiszámítással csak arra kívántatnék használni, hogy a békés kifejlődésre szükséges kedély-nyugalom helyre ne állhasson, hanem az ország vagy annak egyik része folytonos izgatottságban tartassék, mely a haza lakóiban a jóra változott alkotmányos élet s annak fejlődési képessége iránti hitet megingatná s ez által a közrendet s nyugalmat veszélyeztetné”. Ezt a döntést a kormányzatnak a képviselőházban indokolnia kellett volna (hasonló paragrafus az osztrák törvényben is szerepel).

A törvényjavaslatokat a minisztertanács 1868–1869 folyamán több ízben megtárgyalta és módosította, majd megérkezett az országgyűlési benyújtásához az uralkodó előzetes jóváhagyása is, de ehelyett a javaslat indoklás nélkül *ad acta* került.⁶⁶ Feltételezésünk szerint azért, mert annak tartalma – a várható egyöntetű ellenzéki elutasítás mellett – erősen megosztotta volna magát a Deák-pártot is, ezt pedig egy amúgy is feszült belpolitikai helyzetben a kormányzat nem kívánta vállalni. Jól kivehető az alkalmazott jogi megoldások egy részéből ugyanis, hogy a törvényalkotó tollát a nyers hatalmi logika vezette (azaz a vélt vagy valós ellenféllel szemben a politikai rendszer és hatalmi struktúra határozott megvédésének szándéka), ami különösen a szólásszabadság durva korlátozásához vezetett volna. 1869 tavaszán is azért vetődött fel a kormánytagokban a törvényjavaslatok leporolásának ötlete, mert a „választások alkalmával most tapasztalt izgatásokat a kellő korlátok” közé kívánták szorítani.

A hatalmi logikán kívül a jogi megoldások kiválasztását minden bizonnyal befolyásolták a liberális politikusok hagyományos fenntartásai a tömegek politikai érettségével kapcsolatban. A paragrafusokból kitűnik, hogy a népakarat kinyilvánítását igen szűk keretek közé igyekeztek szorítani. A kormányzat 1868-ban a közügyekbe való törvényes beleszólást lényegében a háromévente megrendezett képviselőválasztások időszakában tartotta elengedhetetlennek, de eltűrte volna a két választás között elszigetelten és ellenőrzött formában

⁶⁶ Festetics György király személye körüli miniszter átirata a magyar belügyminiszterhez, Bécs, 1870. január 9. Lásd a későbbi iratoknál: MOL K 150. 1894-VII-8-51481. 2481. cs.

működő politikai önszerveződéseket, illetve a szinte feltűnés nélküli (az elitre gyakorolt társadalmi nyomást teljesen mellőző) petíciós akciókat is.

Miközben Európa sok országában sor került a gyülekezési és egyesülési szabadság törvényi (esetleg alkotmányban rögzített) biztosítására, addig hazánkban ezt a területet az egész korszakban nem rendezték (holott például 1878 májusában hosszabb vita után a képviselőház feladatul adta ezt a kormánynak).⁶⁷ Maradt helyette a probléma eseti, rendeleti úton való kezelése (például 1934/1873 Bm, 1508/1875 Bm, 2219/1898 Bm, 7430/1913 Bm r.), ami azonban elvben szinte korlátlan mérlegelési jogot biztosított a központi és helyi közigazgatásnak, tehát a hatalmi érdek túlzott érvényesülésének.⁶⁸ Fontos azt is hangsúlyoznunk, hogy ez a jogi megoldás a dualizmus hatalmi szerkezetének megszilárdítását követő nyugalmi periódusban nem járt a társadalmi öntevékenység és a szólásszabadság jelentős korlátozásával, jól jelzi ezt az egyesületek és a tömeggyűlések tekintélyes, illetve a politikai jellegű bűncselekmények miatt letartóztatottak viszonylag csekély száma.⁶⁹ Minden bizonnyal ez az ellentmondásos helyzet is hozzájárult ahhoz, hogy a korabeli szakirodalomban homlokegyenest ellentmondó álláspontok olvashatók arról, hogy valójában milyen mértékű volt és milyen jogszabályokon alapult a gyülekezési és egyesülési szabadság Magyarországon.⁷⁰

A századvégén a Wekerle-kormány több szabadságjog törvényi rögzítését határozta el, így például a sikeresen keresztülvitt egyházpolitikai törvényjavaslatokon kívül a gyülekezési jogról is készítettek tervezetet.⁷¹ A későbbi kormányok azonban ismét erősebbnek érezték

⁶⁷ Az itt tárgyalt magyar tervezeteket megelőző szabályozásra lásd például az USA alkotmányának I. kiegészítését a gyülekezési és petíciós jogról (1791), valamint az 1831-es belga alkotmány 19. paragrafusát. Az Osztrák–Magyar Monarchián belül az 1867-es osztrák és az 1875-ös horvát törvényt említhetjük. További európai példák: Spanyolország (1869, majd 1880), Bulgária (1879), Franciaország (1881), Hollandia (1885). Ehhez lásd Vécsey Tamás: *A gyülekezési jog a mai alkotmányokban*. Budapesti Szemle, 1884. 38. köt. 89. sz. 200–221.; Vadnay Andor: *A gyülekezési és egyesületi jogról*. Budapesti Szemle, I. rész 1892. 70. köt. 186. sz. 408–425., 2. rész 71. köt. 187. sz. 115–122. (saját törvénytervezettel).

⁶⁸ Erre egy szemléletes példa 1901-ből: A rendőrség „az állampolgárok szólásszabadsága s a rendőrség eljárása ezzel szemben” témában meghirdetett gyűlést megelőző jelleggel betiltotta, mondván, már korábban is vagyonrongálás lett belőle, illetve a hatóság várható sértegetése miatt. Péter László a rendeleti jogalkotás kapcsán egyenesen az autokratikus jogelv érvényesüléséről beszél Közép-Kelet-Európában. Péter László: *Volt-e magyar társadalom a XIX. században? A jogrend és a civil társadalom képződése*. In: uő.: *Az Elbától keletre*, 148–186. Ezzel szemben Szabó Miklós értelmezése szerint „a magyar nemesi liberális felfogás »angol« módra úgy gondolta, hogy a törvényi szabályozás az állampolgár szabadságát korlátozza.” Szabó Miklós: *Nemesi és polgári liberalizmus*. In: Lackó Miklós (szerk.): *Filozófia és kultúra*. Budapest, 2001. 121.

⁶⁹ Az adatokat lásd Cieger András: *Magyarország politikai kultúrája a dualizmus időszakában. (Módszertani áttekintés)*. Múltunk, 45. évf. (2000) 3. sz. 3–51. Az egyesületek engedélyezésének meglehetősen ellentmondásos gyakorlatáról a századfordulón lásd Toth, Adalbert: *Die Genehmigungspraxis politischer Vereine und Parteien in Ungarn 1892–1896*. Ungarn Jahrbuch, Band 18. München, 1990. 75–105.

⁷⁰ Az ellentétes álláspontokra lásd például Schvarcz: *Államintézményeink*, 486.; Vécsey: *A gyülekezési jog*, 202–203. (Grünwald Béla álláspontját vitatja).

⁷¹ Az 1893-ban elkészült törvénytervezet főbb jellemzői: hetvenkét órás bejelentési kötelezettséget ír elő, nem lehetett volna gyűlést tartani a királyi udvar és a törvényhozás tartózkodási helyétől számított két kilométeres távolságon belül, de hetivásárokon és vendéglőkben sem. A javaslat megadta volna viszont az állampolgároknak a rendőri döntések elleni fellebbezési jogát, a gyűléseken nem csak választójoggal rendelkezők vehettek volna részt, illetve a miniszteri indoklás kimondta, hogy „nincs tiltva az olyan népgyűlés, melynek célja a fennálló törvényeknek vagy rendeleteknek

az államot fenyegető veszélyeket (a szervezett munkásság és a nemzetiségek részéről), mint a késztetést a jogállami reformok továbbfolytatására. Bánffy Dezső miniszterelnök álláspontja egyértelmű volt e kérdésben: „Ha a gyülekezési jog törvényszerű szabályozásának hiánya a közszabadság és alkotmányunk szempontjából alapos kifogás alá eshetik is, azzal mindazonáltal sikerült a nemzetiség és osztály elleni gyűlöletre való ígatás nagyobb hullámveréseit megakadályoznunk. [...] Igaz ugyan, hogy a gyülekezési jog törvényszerű szabályozásának hiánya miatt ellenségeink részéről számtalanszor bevádoltattunk a nyugat közvéleménye előtt, de végre is ama közvélemény éppen e vádak gyakori ismételtetése miatt napirendre tért eme hiány fölött s immár megnyugodni látszik az államkormányzás terén ama egyedül jogos alaptételben, mely szerint az egyes intézmények életbeléptetésénél nem a közszabadságok szimmetrikus hiányainak pótlása, hanem az állam igazi érdekeinek megóvása bírhat egyedül döntő súllyal.”⁷²

Az államberendezkedés két modellje: arisztokrácia vagy demokrácia?

Deák Ferenc 1861-ben a következőképp értékelte az 1848-ban bekövetkezett alkotmányos fordulat jelentőségét: „Az 1848-dik évi törvények hazánk institúciónak új alakot adtak; más szellem, más kiindulási pont volt, mely azok alkotásában alapul szolgált, s ezen új alak teljesen és tökéletesen demokrácián alapul.” A kiváltságokon alapuló arisztokratikus politikai és jogi berendezkedést az 1848-as törvényhozók, akik megértették a korszellemet, a jog-egyenlőség demokratikus alapjára helyezték. Éppen ezért „semmi oly javaslatot ne tegyünk, mi az 1848-dik évi törvények demokratikus szellemét ismét fölforgatná, a törvény előtti egyenlőséget megsemmisítené, az osztályok közötti gyűlölt különbséget ismét visszaállítaná, egy szóval, habár ideiglenesen is, menthetlen visszalépést foglalna magában, s meg-hiusítaná a nemzetnek 1848-ban tettleg nyilvánított azon törekvését, hogy a magyar nemzet a törvény előtti egyenlőség által is az európai művelt nemzetek színvonalára emelked-jék” – figyelmeztetett Deák.⁷³

Nézetét már a kiegyezést megelőző években sem osztották maradéktalanul hívei. A törvény előtti egyenlőség fenntartásával egyetértettek, de a szabadságjogok további jelentős szélesítése helyett inkább azon gondolkodtak, miként lehetne az 1867-es rendszer legitimitását és a magyarság szupremáciáját megkérdőjelező erőkkel szemben politikai és jogi eszközökkel előnyt biztosítani a kellő műveltséggel és vagyonnal rendelkező (döntően a rend-

alkotmányos úton való megváltoztatására irányul”, továbbá: „Kétségtelen, hogy a sajtó szabadsága mellett az élő szó, kapcsolatban a gyülekezés szabadságával, a közvélemény alakításának oly jelentékeny és hatékony tényezőjét képezi, mely nélkül az alkotmányos közérzület és közszellem s az általános politikai érettség kifejlődése alig képzelhető.” MOL K 149. 1893-6-1554. 18. doboz (belügyminiszteri indoklás) és MOL K 149. 1895-6-264. 23. doboz (a törvényjavaslat szövege)

⁷² Bánffy Dezső miniszterelnök átirata Perczel Dezső belügyminiszternek, 1895. febr. 19. MOL K 149. 1895-6-264. 23. doboz. Az 1905–1906-os politikai válság napjaiban Tisza István és hívei felvették programjukba a kérdés törvényi rendezését: „A politikai jogok egyik legfőbbike, a gyülekezeti és egyesülési szabadság törvénnyel szabályozva nincsen, minek következtében gyakori félreértések és még sajnálatra méltóbb összeütközések támadnak. Szükséges tehát a törvény megalkotása oly irányban, hogy a jogok szabad gyakorlása a hatósági jogkörök határainak szabatos megvonásával biztosítható.” *Gróf Tisza István 1905. évi pártprogram-tervezete*. Budapesti Szemle, 1931. 220. köt. 195. (A belügyi pontokat Jakabffy Imre írta). Törvényalkotásra azonban a második Tiszakormány ideje alatt sem került sor (csak egy rendelet született). Először az 1919. évi 3. néptörvény mondta ki: „Az egyesülés és a gyülekezés joga mindenkit megillet.”

⁷³ Deák beszéde az Országbírói Értekezleten, 1861. febr. 25. *Deák Ferenc beszédei*. Kiadja Kónyi Manó. 2. köt. Budapest, 1897. 348.

szert támogató) társadalmi rétegeknek. A későbbi pénzügyminiszter így írt testvérének az 1848-as törvények revíziójáról: „Restitúciója, javításokkal, nem democraticus, de szabadelvű aristocraticus alakban.”⁷⁴ Lónyay Menyhért az alkotmány arisztokratikus jellegű átalakításába feltétlenül beleértette például a választási census emelését és a képviselőház létszámának jelentős csökkentését, azaz az 1848. évi 5. törvénycikkben szabályozott választójog és kerületi beosztás megszigorítását, de a vagyoni alapú politikai előjog, a virilizmus bevezetését is (Deák ezek egyikével sem értett egyet⁷⁵). Lónyay elbeszélése szerint a kiegyezés küszöbén Andrássy Gyula hasonlóan vélekedhetett a politikai átalakulás kívánatos irányáról: „Ma reggel Bécsbe érkeztem. Sokáig beszéltem Andrássyval. Örömmel látom, hogy ő egészen a közösügyi tizenötös bizottság munkálata alapján áll ugyan, de a jövő reformjait nemzetiségi saját érdekeink szempontjából tekinti, ennél fogva inkább az arisztokratikus alapokat kedveli.” Andrássy a várható osztrák és magyar kormányalakításról pedig ekképp nyilatkozott: „A személyekre nézve óhajtja, hogy azok ne legyenek ugyan tisztán demokratikus irányúak, mert ő Magyarországon sem szeretne demokratizálni, a demokratikus elv itt a Lajtán túl pedig befolyással lenne Magyarországra is...”⁷⁶ Mindezek után nem csodálkozhatunk azon, hogy 1868 májusában az Andrássy-kabinettel elégedetlen fővárosi polgárok egyik kifogása éppen az volt, hogy „ez a kormány nagyon arisztokratikus”.⁷⁷

Ebben a politikusi szótárban a 'demokrácia' fogalom nem pozitív értelmű: nem a jogegyenlőséggel azonos, hanem a jobbra tudatlan néptömegek által befolyásolt (radikális, felelőtlen) politizálást jelenti. Az arisztokratikus hatalomgyakorlás viszont a rendi kiváltságokra épülő elavult rendszer helyett az ország dolgait átlátni képes állampolgárok (a 'kiválók') felhatalmazásán alapuló mérsékelt és felelősségteljes kormányzást kezdi jelenteni számukra. Az állam berendezésének ezen (elitista) modellje azonban nem az osztálykülönbségek csökkentését, hanem azok konzerválását, esetenként mélyítését eredményezte.⁷⁸ Úgy tűnik számunkra, hogy a hatalmon lévő liberálisok – félelmeikből, kezdeti tapasztalataikból és a politikai rendszer keretfeltételeiből fakadóan – szűkebbnek érzékelték a rendelkezésükre álló mozgásteret a jogállami reformok megvalósítására, mint az valójában volt. Politikusi értékrendjükben első helyre az állam egységének és a magyarság vezető szerepének megőrzése, sőt erősítése került.

Nem sokáig tartott ki a demokratikus jogelvek és a szabadságjogok következetes képviselése mellett az e célokat zászlajára tűző radikális ellenzéki párt sem. A szélsőbal párt már a kiegyezést követő első években meghasonlott: Irányi Dániel és köre a polgári házasság, a vallásszabadság, a halálbüntetés eltörlésének kodifikálását vagy a kormányzat szorosabb intézményi ellenőrzését célzó reformprogramjával kisebbségben maradt. Irányi számára a legfőbb az volt, hogy törekvéseit maga Kossuth Lajos sem támogatta, mondván, „a politica

⁷⁴ Lónyay Menyhért Lónyay Alberthez, Pest, 1860. nov. 13. MOL P. 470. 1. cs. Idézi: Cieger András: *Lónyay Menyhért, 1822–1884*. Budapest, 2008. 97.

⁷⁵ Deák Ferenc álláspontjáról e kérdésekben lásd Deák Ágnes: „Ő csak Deák és nem Deákpárti”, 289–301.

⁷⁶ Lónyay 1866. aug. 20-i és 23-i naplóbejegyzését idézi: *Deák Ferenc beszédei*. Kiadja Kónyi Manó. 4. köt. Budapest, 1897. 18., 27–28. E kérdés anekdotikus formában Várady Gábor visszaemlékezésében is előkerül. Idézi: *Deák Ferenc beszédei*. Kiadja Kónyi Manó. 5. köt. Budapest, 1898. 420–421.

⁷⁷ *Levelek az Andrássy-házból, 1864–1869*. S. a. r. és bev. Cieger András. Budapest, 2007. 288.

⁷⁸ Az angol politikai gondolkodást is hasonló dilemmák jellemezték ekkoriban: Egedy Gergely: *Arisztokráciát vagy demokráciát? A konzervatív gondolkodás demokráciaképe a XIX. század utolsó harmadának Angliájában* Politikatudományi Szemle, 13. évf. (2004) 3. sz. 251–268.

mezeje nem theóriák tabula rásája.”⁷⁹ Kossuth úgy vélte, hogy a radikális ellenzéknek nem az a feladata, hogy jobbító szándékú törvényjavaslatokkal járuljon hozzá a Deák-párt által irányított politikai átalakulás stabilizálásához. Nem az ellenzéki oldalt is megosztó elvi politizálással, hanem a rendszer legitimitásának állandó megkérdőjelezésével, a mindennapos politikai csatározásokkal és a kormányoldal erkölcsi lejáratásával lehet kellő népszerűséget szerezni, illetve esélyt teremteni a hatalomátvételre: „bámulatosan el nem találták Önök a Magyar nép szívéhez vezető utat, ha afelett kell jajveszékelnők, hogy én kit pártolok vagy nem pártolok s a mindenkitől elhagyatott turini hontalan pártolásában keresnek s nem saját ügyükben és saját eljárásukban találnak hidat, mely a nép szívéhez elvezet. Jellemző dolog ez Barátom, megérteti az emberrel, hogy minden egyéni kitűnőségeik mellett is, miért nem bírnak zászlójukkal zöld ágra jutni. [...] ...nincs az országban senki, de teljességgel senki, ki többször s határozottabban és többnyire minden szükség, minden apropos nélkül (mondhatnám: borúra derűre) hangoztatta volna, hogy nem akar forradalmat, mint éppen Ön. [...] Tessék visszaemlékezni leveleimre, különösen arra, melyet a múlt általános választásoknál elkövetett botrányos corruptiók alkalmából írtam s melyben kimondottam, hogy az ezekérti beszámítás súlya nagy részben Önökre s különösen Önre hárul, mert a hatalomnak természetében van, hogy saját fenntartására mindent elkövet, s ebben őt csak azon félelem korlátozza, hogy a nép türelmének fonala megszakadhat s forradalomhoz folyamodhatik. Aki hát a hatalmat ezen félelem alúl felmenti, az neki carte blanche ad minden visszaélésre. Erre pedig senki sem tett többet, mint éppen Ön, ki soha sem mulasztott el semmi alkalmat a hatalmat megnyugtatni, hogy akármit csináljon bár, Önök nem folyamodnak védelmükben erőszakos eszközökhöz.” Irányinak írt levelében Kossuth is hangsúlyozta, hogy nem akar most forradalmi helyzetet teremteni, de hiba végleg lemondani az azzal való fenyegetésről: „én sem lobogtatom [a forradalmi zászlót], amióta Önök magamra hagytak, hanem ásatagsigát s herbariumot gyűjtök, de nem következik, hogy desavouirozzák, hogy megtagadják a 49ki zászló lobogtatásának még csak szándokát is.”⁸⁰

Kossuth Irányi lapszerkesztői tevékenységéről és a demokratikus politikai kultúra megteremtését sürgető cikksorozatáról pedig ezt írta: a „hírlapszerkesztés nem tanszék s hírlapolvasás nem könyvolvasás, hogy hírlapolvasással csak üres idejüket szokták az emberek betölteni, tehát szükséges, hogy a közönségnek élvezetes olvasmányt nyújtson, s kezdettől végig, úgy az érkező rész melegező ereje, mint a tárgyak kiválasztása a különféle rovatok összeállítása, s kezelése, és az egészen végigömlő zamat által az olvasót eleven érdekltségben tartsa. Mert unalmas lapot, ha minden szava csupa bölcsesség volna is, a nagyközönség soha nem fog megkedvelni. [...] Bár megvallom, az érkező részt is néha nem hírlapba illőleg elementarisnak (mint például a „Democratiát”), gyakran pedig igen dogmaticus színné találok. Nem hiszem, hogy ily modorral nagy olvasó közönséget lehessen recrutirozni. Tiszteli, becsüli az Ön jellemét és tudományát mindenki, még ellensége is, de lapját nem szeretik olvasni.”⁸¹ Kossuth az angol és a magyar közjogi hagyományokra hivatkozva óvott a szerves fejlődéssel keletkezett alkotmányos intézmények és szabadságjogok törvé-

⁷⁹ Kossuth Lajos Irányi Dánielhez, 1869. szept. 27. Turin. MOL R 75.; Irányi szemrehányása Kossuthnak: „Tisztelt barátom! Nem elég, hogy nem támogat minket, még meg is nehezíti állásunkat, küzdésünket, amely anélkül is elég nehéz.” Irányi Kossuthhoz, 1873. dec. 2. Pest. Irányi már 1869. szeptember 15-én írt levelében is erre panaszkodik. MOL R 90. I.5201 és I.5449.

⁸⁰ Kossuth Lajos Irányi Dánielhez, 1873. dec. 9. Turin. MOL R 90. I.5451.

⁸¹ Kossuth Lajos Irányi Dánielhez, 1869. aug. 10. Turin. MOL R 75. Irányi a *Magyar Újság* szerkesztője volt, amelynek hasábjain jelentette meg *Mi a demokrácia?* című cikksorozatát (1869. júl. 10., 18., 20. és 23.)

nyi rögzítésétől. Taktikai megfontolásból is úgy ítélte meg, hogy a '67-es rendszerben a szabályozatlanság fenntartása az ellenzéknek nagyobb mozgásteret biztosít, mint egy-egy alapelv írásba foglalásának kiharcolása: „az angol parlament, a magyar országgyűlés institutói, s kifejlődésüket annak köszönhetik, hogy hatóságuk soha sem codificáltatott, soha sem íratott körül törvénnyel. Ha a hatalom egyben-másban önkényeskedni akart, alkalmas időben megmondta a törvény, hogy az s ez is a parlament, vagy az országgyűlés hatóságához tartozik, de soha sem mondta, hogy mi az, amire e hatóság szorítva van? Hogy hol végződik? A megyei rendszer az által nötte ki magát az alkotmányos élet védbástyaivá, hogy hatósági köre soha sem lett codificálva. Ahol 'tabula rasa' fekszik a szervező előtt, ott per se a 'charták' kénytelenségek. Hanem aztán a codificált szabadság hátra is marad az élet mögött s lesz belőle belháború, mint Americában. Míg az organicus fejlődésű test, fejlődik az élettel, simul az élet igényeihez. Tehát vigyázzanak Önök a codificatióval. Maradjanak elasticus elveknél.”⁸²

Íranyinál a demokrácia fogalma elsősorban mint jogelv szerepel (jogegyenlőségi, „népbarát” politika értelemben), csakúgy mint Deáknál, de a jogállami normákat nála gyorsabban és radikálisabb módon képzelte el megteremteni. Kossuthal ellentétben reformprogramjának megvalósítását elképzelhetőnek tartotta a fennálló politikai rendszer demokratizálása révén is (hasonlóan például Schvarcz Gyulához). Kossuth emigrációban keletkezett szövegeiben viszont a demokrácia elsősorban mint uralmi forma jelenik meg, és jelentése szorosan összekapcsolódik a köztársaság és a függetlenség, az önkormányzás gondolatával: „A jövőendő a democratiáé. És a demokratia annyi mint önkormányzat, – a népnek a nép általi önkormányzata. Ez pedig csak köztársaságban lehetséges. – Köztársaságon kívül legfelebb csak a kormánybani részvéthez juthat el a nép. Önkormányzathoz nem – a népnek a nép általi önkormányzata és a monarchia egymást kölcsönösen kizárják.”⁸³ Kossuth határozottan vallotta, hogy az ország jövőjét csak a közjogi kérdések megoldása, azaz a kiegyezés hálójából való szabadulás biztosíthatja, az általa is fontosnak tartott demokratikus jogállami átalakításra csak ez után kerülhet sor.⁸⁴

A kormánypárt és ellenzéke más-más okokból ugyan, de a kiegyezést követő években elveszítette érdeklődését a jogállami reformok iránt, a kezdeti lelkesedés megtört. A liberális elvek nagy része a politika napi valóságához idomult. Fontos hangsúlyozni, hogy a liberális program átalakulása már 1849 után, a levert forradalom és szabadságharc eseményeinek hatására kezdetét vette. A korábban képviselt doktriner liberalizmus komoly önbírálatot kísért fokozatos felülvizsgálatára, újraértelmezésére került sor.⁸⁵ Ezen a hosszú és több lépcsőfokot tartalmazó úton jelentett újabb állomást a liberális politikusok kormányzati, illetve ellenzéki pozícióba kerülése 1867-ben: ez megváltoztatta problémalátásukat, jelentősen befolyásolta értékrendszerüket és érdekviszonyaikat.

Mint ahogy már szóltunk róla, sokan voltak, akik e folyamatot csalódással vették tudomásul, ám az 1875-öt követő, Tisza Kálmán nevével jellemezhető szabadelvű korszak

⁸² Kossuth Lajos Irányi Dánielhez, 1870. febr. 17. Turin MOL R 75. A kodifikáció értelméről és mértékéről nem csak taktikai, de elvi nézetkülönbségek is léteztek, a reformkori előzményekről röviden: Takáts József: *Modern magyar politikai eszmétörténet*. Budapest, 2007. 34–36.

⁸³ Kossuth Albaidai őrgóf d'Orense Jose Mariához, 1868. dec. 6. Turin. *Kossuth Lajos Iratai*. S. a. r. Kossuth Ferenc, VII. köt. Budapest, 1900. 428.

⁸⁴ A 19. században sok értelemben használt demokrácia fogalom jelentésrétegeinek elkülönítéséhez segítséget nyújtott: Brunner, Otto – Conze, Werner – Koselleck, Reinhart (szerk.): *A demokrácia*. Budapest, 1999.

⁸⁵ Schlett István: *A liberalizmus újrafogalmazása*, 5–27.; Cieger: *A hatalomra jutott liberalizmus*, i. m.; Schlett: *A kormányzó liberalizmus*, i. m.

(újabb állomás!) vezető újságírója és teoretikusa sietett megnyugtadni a szabadságeszmékért aggódókat. Beksics Gusztáv művében erényt kovácsolt a hátrányokból, sőt odáig ment okfejtésében, hogy a magyar állapotokat már-már a létező világok legjobbjának festette le: „mind az angol, mind a magyar retrospectív nép. Nagy alkotmány-küzdemei és szabadságharcai közepett mindig hátrafelé tekintett. A jogot, igazságot, magát a szabadságot soha sem vizsgálta elvi magaslaton. Nem csinált alkotmány-elméleteket, mint a franciák.” „A közszellemnek ily iránya nem alkalmas a gyors fejlődésre, sem a demokratikus törekvések felkeltésére és diadalra juttatására. Valóban Anglia még ma sem lett modern állammá, Magyarország pedig csak az imént [1848-ban] lett azzá.” Ezek után felteszi munkájában a témánk szempontjából központi kérdést: „Hátra van még, hogy befejezés gyanánt szemlét tartsunk 1848-diki és azóta történt demokratikus átalakulásunk felett, s kérdezzük, mennyiben felel meg ez átalakulás a democratia követelményeinek?”

A válasz Beksicsnél csakis pozitív lehet. Az egymást váltó politikusi nemzedékek évtizedes reformküzdelmeinek gyümölcseként elkészült az államépület, mely egy „valóságos királyi demokratia.” Igaz ugyan, hogy a hazai modellnek „eltérő jellege van a többi democratiától”, mert a közgondolkodást és a politizálást mindennél erősebben a magyarság vezető szerepének védelme hatja át, ám „még így, a fajpolitika mellett is, nemcsak a legszabadabb, hanem a legszabadelvűbb és legdemokratikusabb népek sorába küzdötte fel magát. A szabadelvűség és democratia jövője tehát Magyarországon nem lehet kétséges.”⁸⁶ Helyzetértékelése és jóslata egyaránt tévesnek bizonyult.

ANDRÁS CIEGER

“Royal Democracy”. Civil Liberties in the Reform Plans of the Hungarian Liberals after 1867

The paper makes an attempt to give a survey of the how the cause of the codification of civil liberties appeared in the reform plans of the Hungarian liberal elite, which rose to power after the Austrian-Hungarian Compromise of 1867.

First, it gives an overview of how the state of civil liberties improved as a result of the 1848 Revolution then tries to answer why, despite these antecedents and the promises politicians made in 1867, civil liberties were codified belatedly and in a rather limited form.

First and foremost, the author collected archival documents about the penal code, the abolition of corporal punishment, the laws governing the police as well as the rights of association and assembly, and tried to reconstruct how the government had planned to secure civil liberties and what the proposed legal solutions had been.

The paper claims that the process of building a constitutional state decelerated due to the following reasons. (1) The legitimacy of the new political system was uncertain: the anti-Compromise radical opposition organized social protests, while the unpopularity of the new elite manifested itself in the peasant movements demanding land reform and ethnic protests etc. (2) The inner problems of government: the inefficient operation of the new administration as well as the fact the the governing party was divided on important reform issues. (3) Finally, the transformation of Hungarian liberal thinking, a long process with many phases, is discussed. The doctrinaire liberalism of the past was gradually revised and

⁸⁶ Beksics Gusztáv: *A democratia Magyarországon*. Budapest, 1881. 1–8., 69–73.

reinterpreted. The liberalism of József Eötvös and Ferenc Deák was pushed into the background and was replaced by a more pragmatic state-centered concept.

However, this elitist (“aristocratic”) model of state led to the conservation, occasionally even widening, of class differences rather than to the reduction of them.

The author believes that, as a result of their fears, the liberals in power saw their opportunities for carrying out a constitutional reform much more limited than they actually were.